

bhumi

Jurnal Agraria dan Pertanahan

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	Pentingnya Peta Desa
Manusia dan Tanah: Kehilangan dan Kompensasi dalam Kasus Lapindo	<i>Fisko</i> 69-73
<i>Anton Novenanto</i> 1-11	Interaksi Kepentingan dalam Penentuan Bea Perolehan Hak Atas Tanah
Analisis Kritis Substansi dan Implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bidang Pertanahan	<i>Priyo Katon Prasetyo</i> 74-83
<i>Kus Sri Antoro</i> 12-32	Pengaturan Zoning sebagai Pengendali Pemanfaatan Ruang (Studi Kasus Kawasan Preservasi Budaya Kotagede)
Memahami Reorganisasi Ruang Melalui Perspektif Politik Agraria	<i>Ayu Wahyuningtyas & Westi Utami</i> 84-98
<i>Noer Fauzi Rachman</i> 33-44	Rekonstruksi Batas Bidang Tanah Menggunakan Jaringan Referensi Satelit Pertanahan
Masa Depan Anak Muda Pertanian di Tengah Liberalisasi Pertanahan	<i>Kariyono, Eko Budi Wahyono, & Tanjung Nugroho</i> 99-112
<i>Ahmad Nashih Luthfi & Surya Saluang</i> 45-58	Review Buku: Kapitalisme Pedalaman dan Praktik Politik Etnografi
Peta P4T Hasil Pemetaan Partisipatif sebagai Instrumen Identifikasi Tanah Absentee	<i>Darmanto</i> 113-116
<i>Mujiati</i> 59-68	

BHUMI	Volume 1	Nomor 1	Halaman 1-116	Yogyakarta Mei 2015	ISSN 2442-6954
-------	----------	---------	------------------	------------------------	-------------------

PENGANTAR REDAKSI

Jurnal BHUMI yang diterbitkan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional mulai tahun 2015 ini memiliki deskripsi lebih luas menjadi 'BHUMI, Jurnal Agraria dan Pertanahan'. Didalamnya ditambahkan kata 'agraria'. Semula nama jurnal adalah "Bhumi, Jurnal Pertanahan STPN" yang terbit pertama kali tahun 2001. Jurnal yang sekarang ini memuat karangan ilmiah dalam bentuk hasil penelitian, tinjauan teori dan konsep, serta tinjauan buku bertemakan agraria dan pertanahan. Perubahan deskripsi ini memiliki maksud penegasan bahwa dengan penambahan kata tersebut secara ontologis kajian Bhumi mencakup apa yang secara formal disebut dalam UUPA 1960 dengan kata 'agraria' sebagai penerjemahan dari pasal 33 ayat 1 UUD 1945, yakni bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Telaah spesifik obyek material 'pertanahan dan agraria' dilakukan melalui kajian teknis, administratif dan manajemennya, perpetaan, tata ruang, kajian hukum, dan secara luas melalui kajian ilmu sosial, sejarah dan budaya. Hal ini tidak terlepas dari bangun pengetahuan yang ingin dikembangkan oleh Jurnal Bhumi ini berupa kajian pertanahan dan agraria secara multidimensional, serta memahami bahwa soal tanah dan agraria adalah lebih merupakan persoalan manusia ketimbang soal alam itu sendiri. Oleh karena itu tulisan-tulisan yang tersaji didalamnya tidak dibingkai oleh disiplin ilmu tertentu, namun mencakup semua isu pertanahan dan agraria yang kami anggap relevan.

Arah perubahan di atas memerlukan beberapa penyesuaian teknis seperti penomoran edisi jur-

nal, standarisasi penulisan, dan beberapa perubahan teknis lainnya. Pada edisi ini kami memulainya dengan Volume 1, Nomor 1, Mei 2015. Edisi kali ini memuat sepuluh tulisan yang merupakan hasil penelitian, telaah gagasan, dan tinjauan buku.

Dari tulisan Anton Novenanto kita disodori analisa bahwa proses ganti rugi pelepasan tanah melalui berbagai proses dan mekanisme tidak mampu mengganti 'kehilangan' yang ditimpa oleh masyarakat yang semula hidup di atas tanah tersebut. Administrasi pertanahan (dan pihak *appraisal*) hanya ma(mp)u menjangkau pemahaman hubungan tanah dengan masyarakat sebagai hubungan ekonomi semata, sehingga nilai ganti rugi tersebut menafikan aspek kehilangan hubungan sosial-kultural dan historis. Akibat lanjutannya, tindakan mengganti rugi korban secara substantif bukan lagi berupa kewajiban kompensasi, namun dapat jatuh pada tindakan jual beli atas tanah antara negara atau swasta dengan pemilik tanah yakni masyarakat. Demikianlah yang dihasilkan dari kajian mengenai kompensasi terhadap masyarakat yang terkena semburan lumpur Lapindo di Sidoarjo Jawa Timur.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mempengaruhi secara mendasar masalah pertanahan di Yogyakarta. Penetapan Kasultanan/Kadipaten (Pakualaman) sebagai badan hukum khusus dengan sebutan Badan Hukum Warisan dinyatakan dapat memiliki tanah. Dalam kajian Kus Antoro ini, digaris-bawahi bahwa badan hukum

tersebut bersifat swasta (privat) dan bukan badan hukum publik, namun berperan seperti badan hukum publik yang merepresentasikan negara dalam mengatur dan memiliki tanah-tanah yang dinyatakan sebagai tanah kasultanan dan pakualamanan. Penafsiran dan kebijakan yang lahir pasca UU No. 13 Tahun 2012 tersebut membuat hubungan antara masyarakat beserta hak atas tanah yang dimilikinya, desa dengan segenap hak dan kewenangannya terhadap tanah, dengan lembaga keraton dan negara menjadi tidak jelas. Maka lebih jauh penulis mengusulkan perlunya dilakukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi atas UU tersebut.

Noer Fauzi Rachman yang berangkat dari perspektif politik agraria mengajak kita memikirkan proses longitudinal pembentuk perubahan ruang-spasial berupa kekuatan pasar melalui produksi komoditas yang bersifat kapitalistik. Melalui gagasan Meikson Wood tentang pasar sebagai kekuatan pemaksa, alih-alih bekerja secara normal dan alamiah, pemenuhan terus menerus kebutuhan komoditas global itu mereproduksi hubungan sosial yang bersifat menyingkirkan satu sama lain dan secara ekologis bersifat merusak. Telaah ini senada dengan apa yang ditunjukkan oleh Darmanto atas tinjaunnya terhadap buku *Land's End: Capitalist Relations in an Indigenous Frontier* karya Tania M. Li. Di bagian akhir jurnal ini, penulis menunjukkan bahwa buku ini berhasil meyakinkan terjadinya pembentukan produksi kapitalistik yang berlangsung dari bawah, *apa yang senyatanya* terjadi bahwa masyarakat secara aktif terlibat dalam perubahan yang diakibatkan hadirnya komoditas kakao di Lauje, Sulawesi Tengah. Terjadi perebutan tanah antar mereka secara intim yang berlangsung 'sunyi dan sehari-hari'. Buku ini sekaligus memantik gugatan mengenai adanya kekosongan politik agraria pada konteks terjadinya 'capitalism from below' tersebut.

Gambaran optimistik dalam hubungan masya-

rakat dengan tanahnya disajikan oleh Ahmad Nashih Luthfi dan Surya Saluang. Berangkat dari pandangan Alexander Chayanov yang menaruh perhatian pada kemampuan dan keberlanjutan petani kecil, penulis mengajak melihat komposisi demografis keluarga masyarakat tani, khususnya peran generasi muda mereka dalam pertanian. Kajiannya terhadap dua kasus di dua desa di kepulauan Halmahera dan satu desa di Kulonprogo, Yogyakarta, memperkuat argumen bahwa generasi muda pertanian akan tumbuh ketika segenap akses terbuka luas bagi mereka, yakni berupa tanah, keterlibatan dalam produksi, pasar, pengetahuan pertanian, serta kebijakan pertanian skala rumah tangga.

Tulisan Mujiati dan tulisan ringkas Fisko memiliki kesamaan perhatian mengenai pentingnya peta desa yang memuat data spasial maupun data tekstual (yuridis). Peta desa tidak hanya diperlukan untuk memberi informasi mengenai batas wilayah desa, namun secara lebih dalam semestinya bisa digunakan untuk mengidentifikasi penguasaan-pemilikan tanah masyarakat, sehingga akan dapat diketahui lebih lanjut ada-tidaknya tanah *abseente* di wilayah desa tersebut. Kebijakan lanjutan berupa landreform berangkat dari kesiapan peta desa tersebut. Pembuatan peta desa penting dilaksanakan secara partisipatif melibatkan masyarakat, baik sebagai penyuplai informasi maupun pelaku pelaksana pembuatan peta dan identifikasi P4T.

Administrasi pertanahan mendapat porsi dalam kajian Priyo Katon Prasetyo mengenai pajak atas Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan di Magelang. Kebijakan desentralisasi kategori perpajakan ini masih menciptakan kondisi yang tidak sinergis antara pelaksana di pemerintahan kabupaten dengan pihak Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam hal pemungutan pajak maupun penetapan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).

Salah satu fungsi penataan ruang yang utama

adalah pengendalian, ini sejalan dengan perubahan perspektif kebijakan lembaga pertanahan yang semula berbasis bidang menjadi berbasis kewilayahan (ruang). Model zonasi adalah salah satu kontrol yang bisa dilakukan dalam mempertahankan wilayah Kotagede Yogyakarta sebagai daerah preservasi budaya. Tulisan yang disajikan oleh Ayu Wahyuningtyas dan Westi Utami ini masih di luar kerangka politik (sesuatu yang semestinya muncul mengingat soal tata ruang adalah soal politik), untuk menguji misalnya keseimbangan antara arus perpindahan penduduk, pertumbuhan ekonomi dan pemenuhan

kebutuhan sarana prasarana fisik dengan kebijakan dalam mempertahankan Kotagede sebagai preservasi budaya dimaksud.

Tinjauan teknis pertanahan melalui tulisan Kariyono, Eko Budi Wahyono dan Tanjung Nugroho menelaah bahwa penggunaan Jaringan Referensi Satelit Pertanahan (JRSP) dalam pelaksanaan rekonstruksi batas bidang tanah harus dioptimalkan lebih lanjut di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN.

Demikian yang dapat kami sajikan untuk para pembaca. Selamat menelaah.

Redaksi

MANUSIA DAN TANAH: KEHILANGAN DAN KOMPENSASI DALAM KASUS LAPINDO

Anton Novenanto¹

Abstract: The paper is trying to discuss on how land forms social relation and what happens when the relation is forced to be ended. Two types of social relationship will be discussed. They are human-human and human-land relationship. The two relations are getting more sophisticated due to the lost of land. Based on Lapindo case, the discussion on how the compensation is given to those undergoing the lost of land. This causes a new problem. There is a unique relation between man and his land- that is not only the relation on economic value but also on cultural value. This paper, later on, is offering the agrarian reflective thinking on the lost of land and its compensation.

Keywords: land, compensation, lost, sense of belongs, Lapindo case

Abstrak: Artikel ini membahas bagaimana tanah membentuk relasi sosial dan apa yang terjadi bila relasi itu diputus paksa. Artikel ini mengangkat dua jenis relasi sosial, yaitu relasi antar-aktor manusia dan antara manusia dengan tanah. Kedua relasi tersebut semakin kompleks seiring dengan hilangnya tanah secara paksa. Berangkat dari kasus Lapindo, artikel ini mendiskusikan bagaimana “kompensasi” yang diterapkan untuk mengganti “kehilangan” yang dialami manusia justru memunculkan permasalahan baru. Argumen yang diangkat sangat umum, bahwa relasi manusia dengan tanahnya sangat unik karena pada tanah manusia tidak hanya melekatkan nilai ekonomi tapi juga nilai sosial dan budaya. Dengan demikian, artikel ini hendak menawarkan bahan refleksi bagi studi agraria untuk memikirkan kembali tentang konsep “kehilangan” dan “kompensasi” atas tanah.

Kata kunci: tanah, kompensasi, kehilangan, rasa memiliki, kasus Lapindo

Untuk semua yang sudah kamu hilangkan, kamu memperoleh sesuatu; dan untuk semua yang sudah kamu peroleh, kamu kehilangan sesuatu.
– Ralph Waldo Emerson

A. Pendahuluan

Bagaimana rasanya kehilangan? Pada sebuah perjumpaan, saya bertanya pada seorang informan perempuan korban Lapindo tentang apakah dia menyimpan foto rumah lamanya yang tenggelam dalam luapan lumpur. Sang informan yang sebelumnya bergelora menyampaikan pada saya tentang ketidakadilan yang bertubi-tubi

menderanya selama menuntut haknya sebagai korban Lapindo, sebagai warganegara yang terabaikan, tiba-tiba terdiam. Air matanya menetes, dia menangis. Saya tidak tahu apa yang dipikirkannya sekaligus khawatir atas apa yang akan terjadi bila berusaha menenangkannya. Saya memilih diam, menunggu. Setelah emosinya mereda, dia mulai bercerita bahwa semua foto rumah lama mereka, disembunyikan suaminya. Alasannya, sang suami tidak ingin melihatnya menangis begitu teringat rumah mereka yang sudah terendam lumpur. Sang suami memutuskan menyembunyikan seluruh foto rumah mereka dan

¹ Penulis adalah pengajar pada Jurusan Sosiologi, FISIP, Universitas Brawijaya, Malang; kandidat doktor pada Institut für Ethnologie, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Jerman; dapat dihubungi di nino@ub.ac.id

berusaha memutuskan segala kenangannya atas rumah itu. Sang informan melanjutkan cerita tentang biaya pembangunan rumah yang diperolehnya dari hasil keringatnya selama bekerja sebagai tenaga kerja wanita (TKW) di Hong Kong. Setiap bulan dia menyisihkan sebagian upahnya untuk dikirim kepada sang suami guna membangun rumah di Desa Siring, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo. Setelah rumah itu berdiri, dia pulang ke Indonesia, kembali bergabung bersama suami dan anaknya. Tapi belum genap dua tahun dia menghuninya, lumpur Lapindo menyembur dan menenggelamkan rumah hasil jerih payahnya itu.

Dalam kasus konflik/sengketa agraria, kita sering menjumpai gagasan bahwa kompensasi atas tanah perlu mempertimbangkan faktor sosial dan budaya dari tanah tersebut. Namun, dalam praktiknya di Indonesia, kompensasi atas tanah tidak pernah melampaui fungsi tanah sebagai “komoditas” yang punya nilai tukar dengan mengacu pada nilai jual objek pajak (NJOP) yang berlaku di suatu daerah. Jual beli adalah praktik yang umum dan juga diberlakukan pada korban Lapindo, nilai kompensasi yang diterima korban dihitung berdasarkan luas tanah dan bangunan yang dimilikinya.

Praktik semacam ini mengandung beberapa permasalahan mendasar. **Pertama**, penerima kompensasi adalah “pemilik aset,” orang yang namanya tertera di atas sertifikat tanah dan bangunan, yang belum tentu menghuninya. **Kedua**, kompleksitas problem semakin berlipat karena sebagian besar warga hanya berpegang pada berkeaspektra-legal (*letter C* atau *pethok D*) dan tidak memiliki sertipikat “resmi” (keluaran BPN) atas aset tersebut itu. **Ketiga**, mengacu pada UUPA 5/1960, setiap petak tanah yang dibeli perusahaan (termasuk Lapindo) status kepemilikannya akan menjadi “tanah negara,” yang memunculkan pertanyaan serius sehubungan dengan rencana pemerintah “menyita” tanah tersebut sebagai jaminan memberi pinjaman pada Lapindo.

Dari kisah informan di awal tadi, kita mendapatkan contoh riil tentang bagaimana manusia melekatkan pada objek lebih dari sekadar nilai ekonomis atas fungsinya sebagai komoditas yang memiliki nilai tukar. Pada tanah, manusia melekatkan nilai sosial dan budaya yang tak dapat semudah itu hilang dan justru semakin meningkat menyusul hilangnya. Oleh karenanya, kita tidak berbicara sekadar tentang hilangnya tanah sebagai objek, namun juga “perasaan kehilangan.”

Artikel ini merepetisi argumen Stuart Kirsch tentang “(perasaan) kehilangan,” yang seperti halnya “(perasaan) memiliki,” adalah manifestasi dari relasi sosial (2001a, 168–9). Mengambil contoh kasus Lapindo, artikel ini hendak mengangkat bahwa “perasaan kehilangan” cenderung menguat akibat pemutusan paksa manusia dari tanah huniannya. Cerita informan dalam paragraf pembuka hanyalah satu dari pelbagai kisah yang dapat ditemukan pada kasus pemindahan paksa di tempat lain (bdk. Oliver-Smith 2010). Belajar dari kasus Lapindo, artikel ini hendak menawarkan sebuah bahan refleksi yang mungkin berguna bagi peminat studi agraria untuk memikirkan kembali tentang “kehilangan” dan “kompensasi” atas tanah.

B. “Kompensasi” bagi Korban Lapindo²

Sepanjang sejarah berdirinya republik ini mungkin tidak ada fitur ekologi yang lebih menarik dikaji dengan kacamata politik-ekologi dibandingkan kemunculan lumpur panas di Porong, Jawa

² Bagian ini hanya memberi gambaran sekilas tentang kasus Lapindo untuk memberi konteks relasi manusia dan tanah yang akan dibahas. Di antara beragam literatur yang membahas tentang kasus Lapindo, ada beberapa yang layak dipertimbangkan berdasar tema: dampak ekonomi dan ekologi (McMichael 2009), politik-ekonomi (Batubara & Utomo 2012; Schiller et al 2008), identitas korban (Drake, 2012, 2013), konstruksi media massa (Novenanto et al 2013), organisasi non-pemerintah (Hamdi, Hafidz, & Sauter 2009). Bagi pembaca yang berniat untuk menelusuri kasus Lapindo disarankan untuk merujuk literatur tersebut.

Timur. Lumpur Lapindo adalah gunung lumpur³ terbesar di dunia; yang pertama diterima manusia sebagai “bencana” (Novenanto 2010).

Sejak lahirnya, pada 29 Mei 2006, lumpur Lapindo telah menenggelamkan lebih dari 800 hektar wilayah terdiri dari kawasan permukiman, lahan pertanian, pabrik, sekolah, masjid, dan fasilitas publik lainnya. Pada setahun pertama, pemerintah menghitung kerugian ekonomi makro yang diderita mencapai Rp.28,3 trilyun (BPK 2007; Bappenas 2007).

Penanganan bencana lumpur Lapindo menjadi lebih rumit daripada bencana yang lain karena banyak orang meyakini sebagai “antropogenik,” disebabkan oleh kelalaian Lapindo Brantas Inc saat melakukan pengeboran sumur gas alam Banjar Panji 1. Sementara itu, Lapindo dan pemerintah berusaha untuk menggiring opini publik pada pemahaman bahwa lumpur itu muncul secara “alamiah,” dipicu oleh gempa bumi.

Lapindo adalah satu anak perusahaan Grup Bakrie dan posisi ini menguntungkan Lapindo. Posisi strategis Aburizal Bakrie, figur penting keluarga Bakrie, adalah kunci bagi Lapindo menghadapi krisis akibat lumpur itu (Schiller, Lucas & Sulistiyanto 2008). Saat semburan, Aburizal duduk sebagai Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (2004-2009) dan sekalipun tidak lagi duduk di kabinet sejak 2009, Aburizal terpilih sebagai ketua umum Partai Golkar. Dengan posisi semacam itu, sangat mudah bagi Aburizal untuk mengintervensi politik bencana lumpur Lapindo melalui penempatan kader Golkar di eksekutif maupun di

legislatif (Novenanto 2015). Selain itu, Grup Bakrie adalah induk dari sebuah stasiun televisi berita besar di Indonesia, *TVOne*, yang semakin memudahkan Lapindo mengendalikan opini publik tentang kelalaian yang dilakukannya di Banjar Panji 1 (Andriarti & Novenanto 2013).

Sampai sekarang, semburan lumpur Lapindo dan permasalahan yang melekat pada dan diakibatkan olehnya belum juga berakhir. Para ahli geologi memperkirakan bahwa lumpur masih akan terus menyembur dalam volume yang sama sampai tiga dekade dan masih akan terus keluar dengan jumlah lebih kecil selama ratusan tahun lagi (Davies, Mathias; Swarbrick & Tingay 2011). Sementara itu, tanah di sekitar semburan terus mengalami amblesan (Abidin, Davies; Kusuma, Andreas; & Deguchi 2009) mengakibatkan degradasi kualitas tanah di wilayah yang lebih luas lagi. Kini, luapan lumpur Lapindo telah mengakibatkan pengosongan wilayah yang mencakup 15 (lima belas) desa/kelurahan di tiga kecamatan di Kabupaten Sidoarjo, yang merupakan hunian bagi lebih dari 150.000 penduduk. Kelima belas desa/kelurahan itu adalah: Gempolsari, Kedungbendo, Kalitengah, dan Ketapang di Kecamatan Tanggulangin; Renokenongo, Glagaharum, Siring, Gedang, Jatirejo, Mindi, dan Porong di Kecamatan Porong; serta Kedungcangkring, Pejarakan, dan Besuki di Kecamatan Jabon. Para penduduk harus mencari hunian baru dan membuka lembaran baru kehidupannya, bersamaan dengan itu mereka juga harus mengatasi perasaan kehilangan tanah yang terbenam lumpur.

Sebagai pengganti kerugian dan kehilangan yang dideritanya, warga mendapatkan “kompensasi” yang bentuk dan besarnya muncul dari penghitungan spontan Wakil Bupati (sekarang Bupati Sidoarjo Saiful Ilah) pada pertengahan September 2006 (Karib 2012, hlm. 67–68). Konteksnya, ada kebutuhan mendesak untuk membangun tanggul di Desa Jatirejo agar luberan lumpur tidak meluas. Saiful, dikawal oleh aparat militer,

³Gunung lumpur (*mud volcano*) adalah fenomena alam yang jamak ditemui di bumi ini. Keberadaannya selalu berdekatan dengan sumber-sumber hidrokarbon (minyak dan gas bumi) (Higgins & Saunders 1974). Berdasarkan catatan kolonial, di Pulau Jawa sendiri tercatat beberapa gunung lumpur yang dinamai oleh penduduk lokal “*bledug*.” Salah satu yang paling terkenal mungkin *Bledug Kuwu* di Grobogan, Jawa Tengah (Goad 1817).

menemui 12 (dua belas) warga Jatirejo dan membujuk mereka untuk menjual tanah dan rumahnya untuk keperluan penanggulangan itu. Dia menawarkan harga satu juta rupiah per meter persegi tanah kering dan 1,5 juta rupiah per meter persegi bangunan. Alasannya, harga itu sudah jauh di atas rata-rata ketentuan pemerintah untuk mengompensasi pembangunan ataupun bantuan bencana. Warga yang berada di bawah ancaman fisik dari lumpur panas dan tekanan psikologis dari pemerintah tak punya pilihan lagi selain menerima tawaran tersebut.

Informasi tentang transaksi aset kedua belas warga itu menyebar luas ke korban lainnya dan desakan mereka menuntut “kompensasi” dari Lapindo semakin menguat. Negosiasi berlangsung alot dan baru pada awal Desember 2006 usaha tersebut berbuah hasil. Melalui surat yang ditujukan pada Tim Nasional Penanggulangan Lumpur Panas Sidoarjo (Timnas), tertanggal 4 Desember 2006, Lapindo menyatakan kesanggupannya untuk memenuhi tuntutan warga itu sebagai bentuk “kepedulian sosial dan tanggungjawab moral” perusahaan. Lapindo akan “membeli” aset (tanah dan bangunan) warga didasarkan pada penghitungan nilai tukar yang berlaku pada dua belas warga Jatirejo dengan ditambah ketentuan nilai tukar tanah sawah sebesar 120 ribu rupiah per meter persegi. Keputusan Lapindo tersebut mendapatkan legalitas hukum setelah keluarnya Perpres 14/2007 yang mencantumkan tentang kewajiban Lapindo “membeli” tanah dan bangunan warga (Pasal 15 ayat 1).

Dengan ketentuan ini, yang diperhitungkan sebagai “korban” bukanlah manusia, melainkan aset (i.e. tanah dan bangunan). Juga, tidak ada pembedaan penghitungan berdasarkan jenis peruntukkan aset, apakah itu aset produktif atau konsumtif. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa korban, harga tanah kering sebelum lumpur menyembur rata-rata berkisar antara 75.000 dan 150.000 rupiah per meter persegi. Kalau pun

ada yang lebih mahal dari harga itu biasanya karena berada di pinggir jalan besar ataupun untuk keperluan industri. Dengan demikian, nilai tukar yang ditawarkan pada warga atas aset mereka yang terbenam lumpur Lapindo jauh di atas NJOP di Porong, bahkan di Kabupaten Sidoarjo. Kenyataan ini berulang kali dilontarkan pihak Lapindo untuk mengklaim bahwa nilai tukar yang ditawarkan oleh perusahaan jauh dari harga “normal.”

Perpres 14/2007 juga mengatur pembatasan tanggung jawab Lapindo hanya pada wilayah yang tercantum di dalam peta area terdampak 22 Maret 2007, sementara wilayah di luar peta adalah kewajiban pemerintah (Pasal 15 ayat 3). Dan begitulah adanya, seiring dengan meluasnya dampak luapan lumpur Lapindo, pemerintah merevisi Perpres 14/2007 dengan menerbitkan peraturan baru. Hingga tulisan ini dibuat, telah terjadi lima kali perubahan yaitu pada 17 Juli 2008 (Perpres 48/2008), 23 September 2009 (Perpres 40/2009), 27 September 2011 (Perpres 68/2011), 5 April 2012 (Perpres 37/2012), dan 8 Mei 2013 (Perpres 33/2013). Setiap revisi menandakan perluasan wilayah yang akan dibeli oleh pemerintah, tidak lagi oleh Lapindo.

C. Aktor, Objek, dan Kompensasi

Ada dua pendekatan yang dapat digunakan untuk membahas persoalan pertanahan. **Pertama**, pendekatan *politik-ekologi*⁴ yang menekankan pada peran aktor manusia dan bagaimana mereka terlibat dalam relasi-relasi kuasa memperebutkan akses terhadap tanah. Pendekatan semacam ini, yang cukup populer di kalangan peneliti persoalan agraria di Indonesia belakangan ini, saya sebut dengan “pendekatan aktor” dan cenderung bersifat sosiologis. Pendekatan ini perlu dipahami sebagai satu dimensi dalam studi politik-ekologi yang diusulkan oleh duo geografer Inggris Raymond

⁴ Saya sengaja menggunakan istilah “politik-ekologi,” bukan “ekologi politik” – seperti halnya saya lebih sepakat penggunaan istilah “politik-ekonomi” ketimbang “ekonomi politik.”

Bryant dan Sinéad Bailey (1997)⁵ yang berangkat dari pendekatan neo-Marxist dalam menganalisis peran aktor, utamanya negara dalam pengaturan (pengubahan/pelestarian) ekologi. Selain negara, juga ada aktor lain, yaitu lembaga dan perusahaan trans dan multi-nasional, organisasi non-pemerintahan di Dunia Pertama dan di Dunia Ketiga, dan komunitas akar rumput.

Pendekatan aktor berguna untuk mengurai relasi kuasa para aktor yang dipicu oleh keberadaan objek tertentu (yakni, tanah), akan tetapi konklusi yang ditarik nyaris seragam: negara tidak pernah aktif mengatasi konflik agraria, karena terdapat motif akumulasi kapital. Alih-alih mengatasinya, negara justru membiarkan konflik itu terus berlanjut dan menunggunya tuntas melalui mekanisme pasar. Jika pun negara hadir, perannya cenderung represif mendukung akumulator kapital demi terlaksananya “pembangunan untuk kepentingan umum” sekalipun itu harus dilakukan dengan mengabaikan eksistensi masyarakat akar rumput. Solusi yang ditawarkan adalah memantapkan posisi negara untuk bersikap tegas menuntaskan segala konflik agraria di republik ini, sebuah solusi yang, seolah-olah, menempatkan negara sebagai satu-satunya aktor yang mampu menyelesaikan permasalahan yang ada (Afandi 2013, Aprianto 2013, Cahyati 2014a, 2014b, Rachman 2013, Tohari 2013).

Dengan demikian, pendekatan aktor cenderung mengabaikan analisis tentang tanah (*objek* yang menjadi alasan bagi terjadinya relasi kuasa) karena pendekatan ini memfokuskan pada relasi *antar-manusia* dan mengabaikan pembahasan soal relasi

antara manusia dan objek. Stuart Kirsch (2001b, hlm. 147) menyebut relasi antar-manusia itu sebagai “transaksi” dan relasi manusia dan objek sebagai “kepemilikan.” Pada relasi “transaksi,” tanah dianggap sebagai objek yang pasif, “yang dipolitisasi” oleh manusia (bdk. Bryant & Bailey 1997, hlm. 26, Bryant 1998, hlm. 82–83) sehingga persoalan hilangnya “kepemilikan” atas suatu objek dan kompensasi atas kehilangan itu tidak bisa diurai dengan baik. Untuk itu, dalam mendiskusikan “kehilangan” dan “kompensasi” tulisan ini juga akan mempertimbangkan “pendekatan objek.” Sekalipun masih antroposentris, pendekatan **kedua** ini cenderung melihat bagaimana aktor terikat atau mengikatkan diri pada suatu objek, d.h.i. tanah.

Pendekatan objek akan sangat membantu dalam menggali nilai-nilai yang dilekatkan manusia pada tanah dan membahas kadar “kehilangan” ketika manusia diputus paksa dari tanahnya. Nilai adalah persoalan budaya dan dengan demikian juga adalah persoalan identitas suatu komunitas. Argumen saya sederhana: kekhawatiran utama manusia bukanlah soal hilangnya tanah, melainkan lebih pada kekhawatiran akan hilangnya nilai-nilai yang sudah dilekatkan pada tanah tersebut. Argumen semacam ini ditujukan untuk mempersoalkan penyederhanaan yang selama ini dilakukan atas “kehilangan” dan “kompensasi.”

Secara umum, “kompensasi” adalah bagaimana mengatasi ketidakseimbangan akibat kehilangan sesuatu/seseorang yang terjadi secara mendadak (Bäckman & Dixon 1992, Faure 2007, Sugarman 2007). Akan tetapi, berangkat dari kacamata filsafat hukum, “kompensasi” terkait dengan “hukuman” yang diberikan pada aktor-pelaku yang telah mengakibatkan ketidakseimbangan (Fletcher 1981, hlm. 693). Sementara “hukuman” titik tolaknya adalah pada aktor-pelaku, orientasi “kompensasi” adalah aktor-korban yang dirugikan akibat ketidakseimbangan yang terjadi. Mengacu pada argumen itu, kita dapat mendefinisikan “kompensasi” sebagai hak yang harus diterima

⁵ Bryant dan Bailey menulis buku berjudul *Third World Political Ecology* yang lahir dari kuliah yang diasuh oleh Raymond Bryant, pengajar di Jurusan Geografi, King's College, London, dengan judul yang sama. Sepanjang 1990an, Bryant telah menulis beberapa artikel yang menjadi bahan dasar penulisan buku tersebut. Sinéad Bailey adalah salah satu murid Bryant yang kemudian menjadi partner penelitian dan penulisan buku tersebut.

pada aktor-korban dari aktor-pelaku menyusul ketidakseimbangan akibat penghilangan sesuatu/ seseorang yang bernilai bagi aktor-korban oleh aktor-pelaku.

Dengan demikian, “kompensasi” tidak sama dengan “bantuan” karena yang terakhir ini dapat berasal dari pihak manapun, tidak harus dari si pelaku, dan sifatnya sukarela. Tulis Fletcher, “kita dapat membantu korban dengan uang kita, tapi secara konseptual kita tidak sedang mengompensasi mereka” (1981, hlm. 699), sehingga sekalipun bentuk dan jumlahnya sama hakikat keduanya berbeda.

D. Relasi Para Aktor

Sekalipun terdapat perbedaan pendapat tentang pemicu semburan (kesalahan pengeboran atau gempa bumi), sebagian besar warga meyakini bahwa lumpur panas yang menghancurkan tanah mereka itu disebabkan oleh kelalaian Lapindo. Wacana “kelalaian Lapindo” telah mengendap menjadi “kebenaran” karena diperkuat pernyataan-pernyataan awal yang dilontarkan oleh aktor penting dari pemerintah, ahli, dan bahkan dari pihak Lapindo – sebelum akhirnya banyak yang berpindah haluan (Batubara 2013; Mudhoffir 2013; Novenanto 2013a, 2013b). Dalam konteks semacam ini, warga sedang menuntut pelaku untuk mengganti segala kerugian yang diderita sebagai akibat dari ulahnya itu; mereka tidak sedang meminta “bantuan,” tapi menuntut “kompensasi.” Sayangnya, tidak demikian yang terjadi dalam perjalanan kasus Lapindo.

Seperti sudah dibahas pada bagian sebelum ini, terdapat perbedaan mendasar antara “kompensasi” dan “bantuan.” Sementara “kompensasi” mengandaikan relasi antara “korban” (warga) dan “pelaku” (Lapindo), “bantuan” mengandaikan relasi antara “korban” (warga) dan “non-pelaku” (pemerintah). Kedua bentuk relasi itu berubah total pasca diterapkannya mekanisme “jual beli,” yang berarti relasi yang melibatkan “penjual” (warga) dan “pembeli”

(Lapindo/pemerintah) dengan objek transaksinya adalah aset di “dalam peta” dan “luar peta.” Yang dimaksud “peta” adalah peta area terdampak 22 Maret 2007, lampiran Perpres 14/2007.

Transaksi tanah di “dalam peta” menjadi sangat rumit untuk diurai karena tidak hanya melibatkan aktor-penjual (warga) dan aktor-pembeli (Lapindo), tapi juga aktor-pengatur (pemerintah). Seperti dibahas pada bagian sebelumnya, bentuk dan besaran “kompensasi” bagi korban Lapindo merupakan turunan dari kalkulasi spontan Wakil Bupati Sidoarjo, Saiful Ilah, untuk membeli tanah dan bangunan dua belas warga Jatirejo guna membangun tanggul. Model jual beli dan nilai tukar aset itu diadopsi warga untuk mendesak Lapindo untuk mengompensasi mereka atas kelalaiannya. Legitimasi atas transaksi tanah “dalam peta” adalah Perpres 14/2007, yang secara sederhana dapat diilustrasikan seperti berikut:



Bagan .1. Relasi aktor berbasis tanah
“dalam peta”

Perpres 14/2007 mengatur agar Lapindo membayar secara bertahap: 20 persen uang muka dan sisanya dibayarkan sekaligus tidak lebih dari waktu dua tahun setelah pembayaran pertama. Untuk mengurus proses itu, Lapindo mendirikan anak perusahaan, Minarak Lapindo Jaya (MLJ). Pada kenyataannya, proses itu tidaklah semulus dan sesederhana seperti bayangan warga. Seperti banyak dibahas sebelumnya, jual beli tanah yang diatur Perpres 14/2007 bertentangan dengan UUPA 5/1960 (Gustomy 2012, Kurniawan 2012). Perusahaan (Lapindo) bukanlah subjek hukum yang berhak membeli tanah. Mengacu UUPA, segala praktik jual beli tanah yang melibatkan perusahaan akan batal secara hukum dan status tanah akan

berubah menjadi “tanah negara.” Dengan demikian, Perpres 14/2007 membuka peluang bagi beragam tafsir hukum dan sosial atas apa yang dimaksudkan “Lapindo membeli tanah dan bangunan dari warga.” Pada 24 Maret 2008, BPN Pusat menerbitkan petunjuk pelaksanaan yang merinci alur mekanisme jual beli tanah “dalam peta” berdasarkan status tanah (tanah hak milik, tanah yasan/letter c/petok d/gogol, hak guna bangunan, dan aset pemerintah pusat/daerah). Dalam setiap alur itu disebutkan bahwa setelah terjadi ikatan jual beli status tanah akan menjadi “tanah negara” dan kemudian pemerintah akan memberikan “hak guna bangunan” pada Lapindo atas tanah tersebut (lih. Bagan 2).



Bagan 2. Proses perubahan status tanah “dalam peta”

Pada pertengahan 2008, MLJ menyatakan tidak sanggup melunasi seluruh sisa pembayaran secara tunai dan mengangkat kembali opsi “relokasi” dengan membarter nilai tukar aset warga dengan unit rumah baru di Kahuripan Nirvana Village (KNV), sebuah perumahan elite di bawah bendera *Bakrieland*. Dengan dalih transaksi jual beli tanah membutuhkan sertifikat “resmi” dari BPN, MLJ memaksa warga tanpa sertifikat tanah untuk mengambil opsi yang populer dengan istilah “*cash and resettlement*.” Sebagian besar warga yang tergabung dalam Gabungan Korban Lumpur Lapindo (GKLL) menerima opsi itu melalui mediasi budayawan Emha Ainun Nadjib (Cak Nun). Sementara itu, banyak juga warga yang menolak tawaran MLJ itu. Mereka menuntut pembayaran dilakukan sesuai Perpres 14/2007, yaitu tunai sekaligus. Kepada kelompok warga ini, pada Desember 2008, MLJ berjanji akan membayar kekurangan dengan

cara cicilan sejumlah Rp 30 juta/bulan/berkas. Pada Februari, janji itu berubah menjadi Rp 15 juta/bulan/berkas.

Mulai Januari 2013, pembayaran cicilan itu berhenti karena MLJ menyatakan tidak punya uang lagi. Hingga kini, MLJ masih menunggak pada warga sebesar lebih dari Rp 700 milyar dan berharap pemerintah mau menalangi tunggakan itu. Melalui APBN Perubahan 2015, pemerintah menganggarkan dana sebesar Rp.781,7 milyar untuk menalangi kekurangan pembayaran MLJ pada korban. Dana APBN itu sifatnya bukanlah bantuan (*bail out*), melainkan pinjaman bersyarat dan Lapindo/MLJ berkewajiban mengembalikannya. Sebelum mencairkan dana itu, pemerintah harus mendapatkan jaminan dari Lapindo/MLJ berupa seluruh berkas tanah “dalam peta” yang akan diambil alih pemerintah bila Lapindo/MLJ tidak dapat mengembalikan dana pinjaman itu dalam kurun empat tahun.

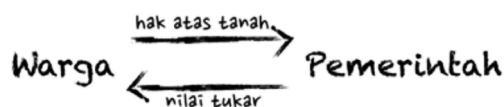
Jika keputusan itu betul dilaksanakan, maka terjadi perubahan drastis dalam relasi antara para aktor dalam transaksi tanah “dalam peta”: warga sebagai penjual, Lapindo sebagai pembeli, dan pemerintah sebagai talang/makelar dalam proses jual beli itu (lih. Bagan 3). Kelanjutan status tanah “dalam peta” akan amat tergantung pada apakah pemerintah akan memberikan “hak guna bangunan” tanah tersebut pada Lapindo atau menahannya.



Bagan 3. Relasi bila pemerintah menalangi pembayaran tanah “dalam peta”

Proses jual beli tanah di “luar peta” cenderung lebih mudah diurai karena Lapindo tidak lagi terlibat di dalamnya dan relasi hanya melibatkan aktor-penjual (warga) dan aktor-pembeli (pemerintah). Tidak hanya itu, menurut Perpres 48/2008, status tanah setelah transaksi pun lebih jelas, yaitu

menjadi barang milik negara di bawah Menteri Keuangan dan dipergunakan oleh BPLS (Pasal 15c). Namun, transaksi tersebut masih menyisakan pertanyaan seputar dasar bagi pemerintah “membeli” tanah tersebut karena Pasal 15 ayat 4 Perpres 48/2008 menyebutkan bahwa dalam transaksi itu Perpres 36/2005 *jo* Perpres 65/2006 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum tidak berlaku. Terlepas dari itu, secara sederhana relasi yang terjadi atas tanah di “luar peta” dapat diilustrasikan seperti Bagan 4.



Bagan .4. Relasi aktor berbasis tanah “luar peta”

E. Relasi Manusia dan Tanah

Cernea (1997, 2003) menyebutkan bahwa beragam jenis kehilangan yang dialami korban pemindahan paksa, namun artikel ini hanya akan membahas ihwal kehilangan yang terkait dengan relasi manusia dan tanah. Berkaca pada kasus Lapindo, ada tiga hal yang patut kita catat berpotensi untuk ikut hilang menyusul hilangnya tanah. **Pertama**, hilangnya kehidupan sosial/keseharian terkait dengan tanah yang hilang itu. Secara kasat mata, lumpur Lapindo tidak menghilangkan tanah, namun mengalihkan fungsi tanah, dari tanah produktif menjadi tanah mangkrak. Yang hilang, kemudian, adalah kehidupan sosial/keseharian yang pernah terjadi di atas tanah itu.

Pada sebuah petang di pertengahan Juni 2012, saya diantarkan oleh seorang pemuda korban Lapindo pergi ke “titik 25.”⁶ Di sana kami bertemu dengan beberapa wisatawan lokal yang dipandu

oleh beberapa “ojek tanggul.” Sementara para wisatawan itu mengambil gambar senja di atas tanggul, satu tukang ojek bertindak seperti seorang pemandu wisata profesional menjelaskan pada mereka tentang bencana lumpur Lapindo. Dia menunjuk beberapa titik di atas permukaan danau lumpur yang diklaimnya sebagai lokasi bekas desanya. “Sekarang semua hilang,” ujarnya. Begitu hari mulai gelap, kami turun dari tanggul. Sambil mengemudikan sepeda motornya, pengantar saya bercerita tentang kenangan masa kecilnya bermain di wilayah yang sekarang terbenam lumpur. “Dahulu ada rumah dan sekolah, tapi sekarang semua sudah tiada,” katanya.

Kedua, hilangnya objek membuka kemungkinan bagi hilangnya pengetahuan tentang objek tersebut (Kirsch 2001a, hlm. 173–174). Karena objek yang hilang adalah tanah tempat kehidupan sosial/keseharian terjadi, yang hilang bukan sekadar pengetahuan tentang tanah melainkan juga kehidupan sosial/keseharian yang pernah terjadi terkait tanah itu. Setiap subjek berkesempatan untuk membangun pengetahuan intersubjektif tentang tanah dan kehidupan sosial/keseharian yang hilang itu. Pengetahuan itu tersimpan dalam ingatan setiap subjek yang mengalaminya dan hanya dikeluarkan pada momentum tertentu. Namun, tidak semua orang punya peluang yang sama dalam mereproduksi dan mengartikulasikan pengetahuannya itu kepada orang lain, walaupun ada peluang belum tentu juga orang lain itu akan menerimanya begitu saja (Drake 2013).

Hal ini membawa kita kembali pada kisah informan di awal tulisan ini. Dari kisah itu kita dapat menyaksikan fungsi foto sebagai medium pemicu reproduksi pengetahuan tentang sebuah rumah yang secara fisik sudah tiada, namun masih eksis dalam ingatan informan. “Perasaan memiliki” rumah dari informan tersebut justru semakin kuat karena objek itu sudah tiada lagi. Objek bisa saja hilang, namun pengetahuan tentangnya itu tidak begitu saja hilang dari ingatan subjek. Namun,

⁶ “Titik 25” adalah titik terdekat dengan semburan utama yang dapat diakses oleh publik. Untuk memudahkan pembangunan tanggul, Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (BPLS) mengode dengan sebutan “titik” menggantikan nama desa/dusun administratif yang terendam lumpur.

karena subjek itu telah terputus dari objek dan pengetahuan bersifat intersubjektif, konstruksi pengetahuan tentang objek itu akan berubah bersamaan dengan proses interaksi subjek dengan objek baru.

Kisah informan itu menunjukkan bahwa tanah bukan objek sembarangan. Bagi filsuf Jerman Martin Heidegger (1971), tanah adalah “hunian” (Jer. *Wohnung*) yang merujuk bukan sekadar tempat yang kita diami atau tinggal tapi juga tempat yang kita pelihara dan rawat seperti halnya kita memelihara dan merawat diri kita sendiri. Pada level ini kita tidak sedang berbicara tentang “kepemilikan,” tapi lebih tentang “perasaan memiliki” tanah. Kondisi ini membawa kita pada kehilangan **ketiga** yang patut kita catat, yaitu hilangnya identitas kolektif dan intersubjektif yang terbentuk dari kehidupan sosial/keseharian bersama tanah itu. Tanah adalah objek yang turut membentuk identitas para aktor yang terikat dan mengikatkan diri padanya. Hilangnya tanah berarti juga hilangnya nilai-nilai lama yang dilekatkan pada tanah itu tergantikan oleh nilai-nilai baru.

Keunikan relasi manusia dan tanah pada kasus Lapindo adalah kenyataan bahwa nilai yang dilekatkan warga pada tanah jauh lebih besar justru setelah fisik tanah itu hilang dan tidak lagi dapat dipergunakan untuk hunian. Melepas “kepemilikan,” tidak sama dengan melepas “perasaan memiliki” tanah. Perasaan itu bukanlah sesuatu yang dapat dengan mudah tergantikan oleh penggantian berdasarkan nilai tukar atas tanah itu. “Kompensasi” yang didapatkan korban hanya berfungsi sebagai perantara untuk mendapatkan tanah baru menggantikan tanah lama yang terendam lumpur. Caranya adalah dengan melepas “kepemilikan” atas tanah lama dan menggantinya dengan “kepemilikan” atas tanah baru. Sementara lumpur menghilangkan objek tanah, jual beli melepaskan “kepemilikan” atas tanah. Akan tetapi, proses kompensasi melalui mekanisme jual beli tidak pernah bisa mengganti “perasaan memiliki” tanah.

E. Kesimpulan

Hubungan antara manusia dan tanah adalah unik karena pada tanah manusia melekatkan nilai ekonomi, sosial, dan budaya. Tanah merupakan basis bagi dua jenis relasi sosial, yaitu relasi antara aktor manusia dan relasi antara manusia dan tanah, dan artikel ini membahas keduanya. Artikel ini mendiskusikan kedua jenis relasi itu dengan mengangkat proses kehilangan dan kompensasi dalam kasus Lapindo.

Selama ini, persoalan kehilangan tanah akibat lumpur Lapindo diselesaikan melalui mekanisme “jual beli” yang menandakan pencabutan “kepemilikan” atas tanah yang hilang itu dengan nilai tukar tertentu. Mekanisme itu dilegitimasi melalui penerbitan Perpres 14/2007 yang membagi tanggung jawab pembelian pada Lapindo dan pemerintah dengan acuan peta 22 Maret 2007. Lapindo berkeajiban membeli tanah di “dalam peta” dan pemerintah menanggung pembelian tanah di “luar peta.” Relasi sosial dalam transaksi tanah “luar peta” mudah diurai, sementara relasi sosial yang terbentuk dalam transaksi tanah “dalam peta” menjadi rumit karena sejak awal melibatkan interrelasi tiga aktor (penjual, pembeli, dan pengatur) dan dalam prosesnya terjadi perubahan peran yang cukup signifikan.

Berkaca pada kasus Lapindo ada tiga hal yang potensial hilang menyusul hilangnya tanah: 1) kehidupan sosial/keseharian terkait dengan tanah yang hilang itu, 2) pengetahuan atas tanah dan kehidupan sosial/keseharian terkait dengan tanah itu, dan 3) identitas yang terbentuk dari interaksi manusia dan tanah itu. Keunikan relasi manusia dan tanah terbukti pada persoalan melepas “kepemilikan” yang tidak pernah sama dengan melepas “perasaan memiliki” tanah. “Perasaan memiliki” bukanlah sesuatu yang dapat dengan mudah tergantikan oleh penggantian berdasarkan nilai tukar, bahkan tak jarang perasaan itu semakin kuat ketika manusia diputus paksa dari tanahnya. Hal ini dipicu oleh fakta bahwa tanah bukanlah objek sembarangan, di atas tanah manusia “menghuni”

yang berarti memelihara dan merawatnya seperti manusia memelihara dan merawat dirinya sendiri.

Konsep “kehilangan” tanah perlu didiskusikan lebih serius untuk menemukan cara mengompensasi kehilangan-kehilangan yang terjadi ketika manusia diputus paksa dari tanahnya. Selama ini, kompensasi atas kehilangan tanah hanya memperhitungkan nilai ekonomis semata dan belum menyentuh pertimbangan nilai sosial dan budaya yang dilekatkan manusia pada tanah. Saya melihat adanya kebutuhan yang mendesak bagi peminat studi agraria untuk menggali pelbagai gagasan seputar ihwal yang potensial hilang ketika manusia diputus paksa dari tanahnya dan bagaimana cara mengompensasi kehilangan semacam itu. Untuk itu, fokus kajian studi agraria perlu melampaui sekadar analisis relasi kuasa antar-aktor manusia (pendekatan aktor), tapi juga mengurai relasi-relasi unik yang terjadi antara manusia dengan tanahnya (pendekatan objek).

Daftar Pustaka

- Abidin, H. Z., Davies, R. J., Kusuma, M. A., Andreas, H., & Deguchi, T, 2009, Subsidence and uplift of Sidoarjo (East Java) due to the eruption of the Lusi mud volcano (2006 – present). *Environmental Geology*, 57, 833–844.
- Afandi, M, 2013, Perlawanan Ekstra-Legal: Transformasi Perlawanan Petani Menghadapi Korporasi Perkebunan. *Bhumi*, 12(37), 63–95.
- Andriarti, A., & Novenanto, A, 2013, Kasus Lapindo di balik layar “tivi merah.” In A. Novenanto (Ed), *Membingkai Lapindo: Pendekatan Konstruksi Sosial atas Kasus Lapindo* (pp. 67–91), Jakarta & Yogyakarta, MediaLink & Kanisius.
- Aprianto, T. C, 2013, “Perampasan Tanah dan Konflik: Kisah Perlawanan Sedulur Sikep”. *Bhumi*, 12(37), 157–168.
- Bäckman, L., & Dixon, R. A, 1992, “Psychological Compensation: A Theoretical Framework”. *Psychological Bulletin*, 112 (2), 259–283.
- Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), 2007, *Laporan Pemeriksaan atas Penanganan Semburan Lumpur Panas Sidoarjo*, Jakarta, Badan Pemeriksa Keuangan.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), 2007, Laporan Awal Penilaian Kerusakan dan Kerugian akibat Semburan Lumpur Panas Sidoarjo, Jawa Timur, 29 Mei 2006, Jakarta, Bappenas.
- Batubara, B, 2013, Perdebatan tentang penyebab lumpur Lapindo. In A. Novenanto (Ed.), *Membingkai Lapindo: Pendekatan Konstruksi Sosial atas Kasus Lapindo* (pp. 1–16). Jakarta & Yogyakarta, MediaLink & Kanisius.
- Batubara, B., & Utomo, P. W, 2012, *Kronik Lumpur Lapindo: Skandal Bencana Industri Pengeboran Migas di Sidoarjo*. (H. Prasetya, Ed.), Yogyakarta, INSIST Press.
- Bryant, R. L, 1998, Power, knowledge and political ecology in the third world: a review. *Progress in Physical Geography*, 22 (1), 79–94.
- Bryant, R. L., & Bailey, S, 1997, *Third World Political Ecology*, New York: Routledge.
- Cahyati, D. D, 2014a, *Konflik Agraria di Urutsewu: Pendekatan Ekologi Politik*, Yogyakarta: STPN Press.
- Cahyati, D. D, 2014b, “Pertarungan Aktor dalam Konflik Penguasaan Tanah dan Penambangan Pasir Besi di Urut Sewu Kebumen”, *Bhumi*, 13(39), 369–386.
- Cernea, M. M, 1997, The risks and reconstruction model for resettling displaced populations. *World Development*, 25(10), 1569–1587.
- Cernea, M. M, 2003, For a new economics of resettlement: a sociological critique of the compensation principle. *International Social Science Journal*, 55(175), 37–45.
- Davies, R. J., Mathias, S., Swarbrick, R. E., & Tingay, M. (2011). Probabilistic longevity estimate for the LUSI mud volcano, East Java. *Journal of the Geological Society, London*, 168, 517–523.
- Drake, P, 2012, The goat that couldn’t stop the mud volcano: sacrifice, subjectivity, and Indonesia’s “Lapindo mudflow.” *Humanimalia*, 4(1), 80–111.
- Drake, P, 2013, Under the Mud Volcano: Indonesia’s Mudflow Victims and the Politics of Testimony, *Indonesia and the Malay World*, 41, 299–321.
- Faure, M. G, 2007, Financial compensation for victims of catastrophes: a law and economics per-

- spective. *Law and Policy*, 29(3), 339–367.
- Fletcher, G. P, 1981, Punishment and Compensation, *Creighton Law Review*, 14(1893), 691–705.
- Goad, S. T, 1817, Miscellaneous observations on the volcanic eruptions at the islands of Java and Sumbawa, with a particular account of the mud volcano at Grobogan, *Journal of Science & the Arts*, 1, 245–258.
- Gustomy, R, 2012, Menjinakkan negara, menundukkan masyarakat: menelusuri jejak strategi kuasa PT Lapindo Brantas dalam kasus lumpur panas di Sidoarjo. In H. Prasetya (Ed.), *Lumpur Lapindo: Kekalahan Negara dan Masyarakat Sipil dalam Penanganan Lumpur Lapindo* (pp. 31–97). Depok: Yayasan Desantara.
- Hamdi, M., Hafidz, W., & Sauter, G, 2009, *Uplink Porong: responses to the mud volcano disaster in Sidoarjo*, Gatekeeper, London, International Institute for Environment and Development (IIED).
- Heidegger, M, 1971, Building Dwelling Thinking. In A. Hofstadter (Trans.), *Poetry, Language, Thought*. New York: Harper Colophon Books.
- Higgins, G. E., & Saunders, J. B, 1974, Mud volcanoes - their nature and origin. *Verhandlungen Der Naturforschenden Gesellschaft in Basel*, 1(30), 101–152.
- Karib, F, 2012, Programming Disaster: Switching Network, Village Politics and Exclusion beyond Lapindo Mudflow. Unpublished Thesis, University of Passau, Germany.
- Kirsch, S, 2001a, Lost Worlds: Environmental Disaster, “Cultural Loss,” and the Law. *Current Anthropology*, 42(2), 167–198.
- Kirsch, S, 2001b, Property Effects: Social Networks and Compensation Claims in Melanesia. *Social Anthropology*, 9(2), 147–163.
- Kurniawan, J. A, 2012, Lumpur Lapindo: sebuah potret mitos tentang negara hukum Indonesia. In H. Prasetya (Ed.), *Lumpur Lapindo: Kekalahan Negara dan Masyarakat Sipil dalam Penanganan Lumpur Lapindo* (pp. 99–148), Jakarta, Yayasan Desantara.
- McMichael, H, 2009, The Lapindo mudflow disaster: environmental, infrastructure and economic impact. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 45(1), 73–83.
- Mudhoffir, A. M, 2013, Berebut kebenaran: politik pembentukan subjek pada kasus Lapindo. In A. Novenanto (Ed.), *Membingkai Lapindo: Pendekatan Konstruksi Sosial atas Kasus Lapindo* (pp. 17–48), Jakarta & Yogyakarta, MediaLink & Kanisius.
- Novenanto, A. 2010, Melihat Kasus Lapindo sebagai Bencana Sosial. *Masyarakat, Kebudayaan, Dan Politik*, 23(1 (Jan-Mar)), 63–75.
- Novenanto, A, 2013°, Kasus Lapindo oleh media arusutama, In A. Novenanto (Ed.), *Membingkai Lapindo: Pendekatan Konstruksi Sosial atas Kasus Lapindo* (pp. 93–115). Jakarta & Yogyakarta, MediaLink & Kanisius.
- Novenanto, A, 2013b, Mengungkap ketertutupan informasi kasus Lapindo, In A. Novenanto (Ed.), *Membingkai Lapindo: Pendekatan Konstruksi Sosial atas Kasus Lapindo* (pp. v–xviii). Jakarta & Yogyakarta, MediaLink & Kanisius.
- Novenanto, A, 2015, April 8, Golkar dan Lapindo, *IndoProgress.com*, Retrieved April 11, 2015, from <http://indoprogress.com/2015/04/golkar-dan-lapindo>.
- Novenanto, A., Batubara, B., Mudhoffir, A. M., Andriarti, A., Suryandaru, Y. S., & Kriyantono, R. (2013), *Membingkai Lapindo: Pendekatan Konstruksi Sosial atas Kasus Lapindo*, (A. Novenanto, Ed.), Jakarta & Yogyakarta, MediaLink & Kanisius.
- Oliver-Smith, A, 2010, Defying Displacement: Grassroot Resistance and the Critique of Development, Austin, TX: University of Texas Press.
- Rachman, N. F, 2013, Rantai Penjelaras Konflik Agraria yang Kronis, Sistemik dan Meluas di Indonesia. *Bhumi*, 12(37), 1–14.
- Schiller, J., Lucas, A., & Sulistiyanto, P, 2008, Learning from the East Java mudflow: disaster politics in Indonesia, *Indonesia*, 85 (April), 51–77.
- Sugarman, S. D, 2007, Roles of Government in Compensating Disaster Victims, *Issues in Legal Scholarship*, 6(3), 1–33.
- Tohari, A, 2013, Land Grabbing dan Potensi Internal Displacement Persons (IDP) dalam Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE) di Papua, *Bhumi*, 12(37), 49–62.

ANALISIS KRITIS SUBSTANSI DAN IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM BIDANG PERTANAHAN

Kus Sri Antoro¹

Abstract: The structure of land tenure and ownership in Special Province of Yogyakarta (Daerah Istimewa Yogyakarta/DIY) has changed radically since The Law No 13/2012 on Yogyakarta's Special Status (UUK DIY) was enacted.. The changes include 1) establishment of both the Sultanate (Kasultanan) and Pakualaman Regency as special legal bodies allowed to possess lands, according to this article by the name of Culture Heritage Legal Body (Badan Hukum Warisan Budaya/BHWP); 2) establishment of the existence of lands categorized as Sultan's (Sultanaat Grond/SG) and Pakualaman's (Paku Alamanaat Grond/PAG). This paper is the result of a community desk study conducted from September 2014 to February 2015, and is aimed at showing: 1) the legal position of SG and PAG; 2) the legal position of state-controlled lands; 3) the legal position of lands belonging to society, either individual or communal (village-owned lands), 4) the position of agrarian law to UUK DIY. The analysis of official documents carried out using historical; legal; and social-cultural approaches to critically analyze the substance and implementation of UUK DIY.

Keywords: UUK DIY, Kasultanan, Pakualaman, Sultanaat Grond, Paku Alamanaat Grond

Abstrak: Struktur penguasaan dan kepemilikan tanah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) mengalami perubahan mendasar sejak UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (UUK DIY) disahkan. Perubahan tersebut meliputi 1) penetapan Kasultanan/Kadipaten (Pakualaman) sebagai badan hukum khusus yang dapat memiliki tanah, dalam tulisan ini disebut Badan Hukum Warisan Budaya (BHWP); 2) pengukuhan eksistensi tanah-tanah yang digolongkan sebagai Sultanaat Grond (SG) dan Paku Alamanaat Grond (PAG). Tulisan ini merupakan hasil dari penelitian pustaka oleh komunitas masyarakat yang dilakukan dari September 2014 hingga Februari 2015, dan bertujuan untuk menunjukkan 1) kedudukan hukum dari tanah dengan status SG dan PAG; 2) kedudukan hukum dari tanah yang dikuasai negara, 3) kedudukan hukum dari tanah yang dimiliki masyarakat, baik individu maupun komunitas (tanah desa), 4) kedudukan hukum agraria terhadap UUK DIY. Analisis terhadap isi dokumen-dokumen resmi dilakukan dengan pendekatan sejarah, hukum, dan sosial budaya untuk menelaah secara kritis substansi dan implementasi UUK DIY.

Kata kunci: UUK DIY, Kasultanan, Pakualaman, *Sultanaat Grond*, *Paku Alamanaat Grond*

Yen butuh mbenerake UU Keistimewaan, *dhasare Sabdatama lan ngowah-owahi Undang-undange*. Jika perlu merevisi UU Keistimewaan, landasannya adalah Sabdatama (ucapan raja) dan mengubah Undang-undangnya.
(Sultan HB X, Sabdatama 7 Maret 2015)

A. Pendahuluan

Sistem politik otonomi daerah membuka kesempatan bagi kebangkitan kekuasaan bekas swapraja tanpa kecuali Kasultanan dan Kadipaten (Pakualaman) di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 1 mengenai gerakan kebangkitan bekas swapraja di

beberapa daerah di Indonesia (van Klinken 2010). Di ranah hukum, Pasal 18 B UUD 1945 merupakan jaminan konstitusional yang dapat ditafsirkan dan dimanfaatkan oleh keturunan penguasa bekas swapraja untuk memperjuangkan hak dan wewenang swapraja atas sumberdaya agraria² dan

¹ Penulis adalah Relawan Peneliti pada Forum Komunikasi Masyarakat Agraris (FKMA), email: kusantoro@yahoo.com

²Hak dan Wewenang Swapraja atas sumberdaya agraria telah dihapuskan melalui Diktum IV UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA)

eksistensi feodalisme dalam pemerintahan³. Yaitu menggunakan argumentasi bahwa swapraja tidak berbeda dengan masyarakat hukum adat yang diatur hukum adat. Secara khusus di DIY, swapraja dan masyarakat hukum adat jelas terbedakan menurut sejarah kemunculannya, posisi politik terhadap kolonial, kedaulatan, watak dalam penguasaan sumberdaya, pola pengambilan keputusan, dan eksistensi keduanya di dalam produk hukum⁴, sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 2. Di ranah ekonomi, kepentingan ekonomi global juga mendorong kebangkitan kembali kekuasaan swapraja. Khusus di DIY, Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) memotivasi pewaris swapraja untuk melakukan organisasi ekonomi dan politik agar menjadi bagian dalam sirkuit kapital⁵, yang akhirnya melahirkan model tatanan baru yaitu feodalisme kapitalistik⁶ (Antoro 2010, p. 95; Yanuar-

di 2012, p.17; Aditjondro 2013, p. 91-94).

Dibandingkan dengan swapraja di daerah lain, Kasultanan dan Pakualaman di Yogyakarta mampu mengambil kesempatan pada setiap pergantian rezim kekuasaan baik pada masa Revolusi Kemerdekaan, Orde Demokrasi Terpimpin, Orde Baru, hingga Orde Reformasi. Raja atau bangsawan Kasultanan dan Pakualaman mengambil bagian dalam momentum-momentum nasional dan menduduki posisi penting dalam panggung politik, sehingga keduanya mampu mempertahankan pengaruh di tingkat nasional dan lokal⁷. Salah satu momentum nasional yang penting adalah pernyataan Kasultanan dan Pakualaman untuk menjadi bagian dari NKRI melalui Amanat 5 September 1945⁸ yang kemudian menjadi modal politik bagi upaya organisasi ekonomi dan politik.

Puncak dari upaya organisasi politik dan ekonomi tersebut adalah penerbitan UU No. 13

³Sekitar 177 perwakilan raja dan sultan hadir dalam Silaturahmi Nasional (Silatnas) Raja dan Sultan Nusantara IV digelar di Puri Agung Klungkung, Bali, Selasa 28 April 2015, menyepakati lima poin sikap, yaitu: 1) Meminta pemerintah mengembalikan sejarah yang ada di Bumi Nusantara, 2) Mengharapkan supaya Raja dan Sultan dilibatkan dalam proses pembahasannya Rencana Undang-Undang (RUU) PMA (Perlindungan Masyarakat Adat), 3) Pemerintah melakukan pemberdayaan ekonomi terhadap Raja dan Sultan. Artinya, ada perbaikan ekonomi dan pemberdayaan terhadap Raja atau Sultan sebagai tokoh masyarakat, 4) Pemerintah melakukan pengendalian dan pengembalian posisi raja dan sultan sebagai tokoh masyarakatnya di daerah-daerahnya, dan 5) Raja dan Sultan sebagai mitra pemerintah. Pertemuan tersebut juga dihadiri oleh perwakilan Kerajaan Klantan Malaysia, Philipina, dan Jerman. Lihat <http://bali.tribunnews.com/2015/04/28/ini-5-sikap-yang-diajukan-silatnas-raja-dan-sultan-iv-ke-pemerintah>.

⁴UUPA melindungi hukum adat namun meniadakan swapraja dengan tujuan mengakhiri feodalisme warisan kolonial.

⁵Dua Megaprojek MP3EI di DIY adalah Pertambangan Pasir Besi dan Bandara Internasional di Kulon Progo.

⁶Pola yang terjadi di DIY mengarah pada model Feodalisme Kapitalistik, yaitu swapraja menggunakan

kultur feodalisme untuk memegang kendali atas penguasaan agraria dan tata ruang, birokrasi, dan sistem politik-pemerintahan lokal yang steril dari intervensi negara dan masyarakat sipil demi akumulasi laba dan reproduksi kapital. Pola Feodalisme Kapitalistik membutuhkan legitimasi secara legal, sehingga dapat diterima sebagai bagian dari proses demokratisasi hukum dan politik. Lihat Wicaksanti, (2014: 22-28) dalam Majalah *BALAIRUNG*: "Dualisme dalam Gerak Tranformasi Agraria"

⁷Sultan HB IX pernah menjabat sebagai Wakil Presiden, Paku Alam VIII pernah menjabat sebagai Gubernur Propinsi DIY; Sultan HB X merupakan tokoh reformasi dan kini menjabat Gubernur Propinsi DIY, dan Paku Alam IX sebagai wakil Gubernur DIY saat ini. Tokoh lain misalnya Ki Hajar Dewantara dan Soerjopranoto.

⁸Amanat 5 September 1945 dikeluarkan oleh Sultan HB IX dan Paku Alam VIII, dengan bunyi yang sama:

1. Bahwa Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat jang bersifat keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubungan dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan peme-

Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK DIY) yang menjamin hak dan wewenang Kasultanan dan Pakualaman dalam hal pemerintahan dan pertanahan. Tidak hanya dipengaruhi oleh mobilisasi massa yang menuntut keistimewaan DIY, UUK DIY juga diperjuangkan dengan argumentasi-argumentasi, antara lain ialah: 1) Argumentasi sejarah bahwa Kasultanan dan Pakualaman merupakan negeri yang berdaulat sebelum kemerdekaan RI serta memiliki tata hukum sendiri⁹ (Antoro 2014, p. 2) Argumentasi hukum bahwa kedudukan istimewa dari hak serta wewenang Kasultanan dan Pakualaman belum diatur UU sehingga di DIY masih terjadi “*kekosongan hukum*” terutama di bidang pertanahan (Sembiring 2012 dan Munsyarief 2013); 3) Argumentasi politik bahwa revitalisasi UUPA diperlukan untuk mengakomodasi hak swapraja atas tanah¹⁰. Studi-studi terdahulu tentang DIY juga mengemukakan argumentasi di atas, yang dihadirkan untuk meluhurkan citra feodalisme-kolonialisme¹¹

rintahan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnja kami pegang seluruhnya.

3. Bahwa perhubungan antara Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggung jawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Kami memerintahkan supaya segenap penduduk dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mengindahkan Amanat Kami ini.

⁹Sabdatama Hamengku Buwono X tanggal 10 Mei 2012, lihat Antoro 2014, p. 436.

¹⁰Rapat Dengar Pendapat Panja RUUK DPR RI dengan pihak Kasultanan, lihat *Ibid*, 2014, p. 437.

¹¹“Pangeran Mangkubumi, saudara kandung Susuhunan, menawarkan diri secara sukarela [untuk membasmi gerakan RM Said yang akan mengubah kebijakan Susuhunan yang berpihak pada VOC, dengan imbalan daerah Sukowati, keterangan: alinea sebelumnya]... akan tetapi, Susuhunan tidak memenuhi janji... Pangeran Mangkubumi dan sekelompok bangsawan yang sangat kecewa terhadap pengingkaran janji itu secara diam-diam meninggalkan istana pada 19 Mei 1796 (semestinya sebelum Giyanti 1755, catatan

(Soemardjan 2009) dan mengawetkan eksistensi dualisme hukum pertanahan¹² (Suyitno 2006).

Tabel 1 Gerakan Kebangkitan Swapraja di Indonesia

Daerah	Kabupaten	Tahun Keruntuhan (<i>de facto</i>)/ Pewaris terakhir	Tahun Kebangkitan Kembali
Jawa			
Jawa Barat	Kasepuhan	-	-
Jawa Barat	Banten	1832	1985
Jawa Barat	Cirebon	-	2002
DIY	Yogyakarta	-	2001
Jawa Tengah	Surakarta	-	2000
Sumatera			
Sumatera Utara	Deli		2001
Sumatera Utara	Serdang		2002
Sumatera Selatan	Palembang	1825	2003
Sumatera Barat	Minangkabau	1815	2002
NAD	Aceh	1903	1976
Kalimantan			
Kalimantan Barat	Mempawah	-	2002
Kalimantan Barat	Landak	1944	2000
Kalimantan Barat	Pontianak	1950	2004
Kalimantan Barat	Sambas	1950	2001
Kalimantan Timur	Kutai	1960	2001
Kalimantan Timur	Bulungan	1964	2002
Sulawesi (Sulawesi Selatan)	Gowa	-	2001
NTT	Kupang	-	2003
Maluku			
Maluku utara	Bacan	1983	1998
Maluku utara	Ternate	1974	1986
Maluku utara	Tidore	1967	1999
Maluku utara	Jailolo	1656	2002

Sumber: Van Klinken (2010, p. 169)

penulis)” dan “Anugerah ini [perlindungan dari Pemerintah Inggris kepada Pangeran Paku Alam] diberikan kepada Pangeran Paku Alam untuk jasanya kepada pemerintah Inggris dalam usahanya memantapkan kekuasaan (yang dimaksud semestinya pemerintah kolonial) di Jawa” Lihat (Soemardjan 2009, p.12, 15). Argumentasi ini menyembunyikan fakta bahwa posisi Kasultanan dan Pakualaman sejatinya subordinat kolonial, daripada sebagai negara merdeka berdaulat.

¹²“Dengan telah berlakunya UUPA secara penuh di DIY berdasar Kepress RI No 33/1984, yang antara lain ditindaklanjuti dengan keputusan Mendagri No 69 tahun 1984 .maka yang dimaksud dengan tanah-tanah Hak Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal II Ketentuan Konversi UUPA dan selanjutnya dikonversi Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) No 2 Tahun 1962, adalah hak-hak atas tanah adat DIY sebagaimana diatur dalam Perda DIY No 5 Tahun 1954. Dengan demikian terhadap tanah-tanah Hak Milik Keraton Kasultanan Yogyakarta-Kadipaten Pakualaman yang selama ini belum pernah dilepaskan, masih hak milik atau merupakan domein bebas dari Kasultanan Yogyakarta-Kadipaten Pakualaman dan hingga kini belum terjangkau ketentuan-ketentuan UUPA” Lihat Suyitno (2006, p. 7).

Tabel 2 Perbedaan Swapraja di DIY dan Masyarakat Hukum Adat

Pembeda	Swapraja	Masyarakat Hukum Adat
Sejarah kemunculan	Kontrak politik dengan VOC/pemerintah kolonial (Antoro, 2014; Perjanjian Giyanti 1755 dan Perjanjian Paku Alam-Raffles 1813)	Sistem asli komunitas nusantara yang masih hidup sampai saat ini (Zakaria, 2014)
Posisi politik terhadap kolonial	Kepanjangan kolonial (Ranuwidjaja, 1955 dan Shiraisi, 1997)	Tidak diakomodasi hukum kolonial (Fitzpatrick, 2010)
Kedaulatan	Tidak penuh, di bawah kontrol pemerintah kolonial (Perjanjian Politik HB IX dan Belanda 1940 dan Luthfi <i>et al</i> , 2009)	Penuh, hukum adat mendahului hukum barat (Burns, 2010)
Watak Penguasaan Sumberdaya	Individual, menganut sistem kepemilikan (Rijksblad Kasultanan No 16 Tahun 1918 dan Rijksblad Pakualaman No 18 Tahun 1918)	Komunal, penguasaan bersama (Topatimasang, 2005)
Eksistensi di dalam hukum	Didudukkan sebagai warisan budaya (UU No 13 Tahun 2012)	Didudukkan sebagai kesatuan masyarakat (Putusan MK No 35 Tahun 2012)

a. Permasalahan Agraria Terkait Isu Tanah Swapraja Di DIY

UUK DIY mengatur lima kewenangan istimewa, yaitu: 1) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; 2) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; 3) kebudayaan; 4) pertanian; dan 5) tata ruang. Segera setelah UUK DIY disahkan, Gubernur DIY menerbitkan kebijakan-kebijakan pertanian yang berdampak pada ketidakpastian hukum,

Kepmendagri No 69 Tahun 1984 tentang Penegean Konversi dan Pendaftaran Hak Atas Tanah Milik Perorangan berdasarkan Perda Nomor 5 Tahun 1954 di Propinsi DIY menegaskan bahwa bahwa Hak Milik Perorangan (individu) atas tanah berdasarkan Perda Nomor 5 Tahun 1954 di Propinsi DIY adalah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Konversi yang diatur UU Nomor 5 Tahun 1960 (*eigendom* menjadi hak milik). PMPA No 2 Tahun 1962 juga tidak mengatur tentang pendaftaran bagi tanah adat atau tanah swapraja (yang hapus dengan Diktum IV UUPA). Maksud istilah *Grand Sultan* pada Ketentuan Konversi II UUPA kiranya mengacu pada hak milik Sultan sebagai individu (bukan *Sultanaat Grond*), jelas berbeda antara hak *eigendom* Sultan yang bisa diwariskan dan *Sultanaat Grond* yang tak dapat diwariskan. Di DIY, terdapat tanah-tanah yang asal mulanya *eigendom* individu Sultan, misal: Ambarukmo Plaza (HB VII), Hastorenggo (HB VIII), DPRD DIY (HB VII).

antara lain:

- 1) Penerbitan Surat Gubernur kepada Kepala Kanwil BPN DIY No 593/4811 (12 Nopember 2012) dan No 593/0708 (15 Februari 2013) tentang Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang dikuasai Pemerintah Daerah DIY. Surat itu diterbitkan dalam rangka inventarisasi dan penataan tanah negara yang dikuasai oleh Pemda DIY yang diberikan kepada Perorangan, Lembaga Pemerintah, Lembaga Swasta, dan Yayasan yang didasarkan pada SK Gubernur untuk semua tahun. Akibatnya, setiap permohonan perpanjangan Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan (HGB), peningkatan hak dan peralihan hak terhenti hingga inventarisasi dan penataan tanah tersebut selesai dilaksanakan. HGB yang digunakan sebagai agunan bank dan habis masa berlakunya tidak dapat diperpanjang, sehingga berpotensi memacetkan usaha atau sanksi terhadap bank yang telah mengeluarkan pinjaman tanpa agunan. Perpanjangan dapat dilakukan dengan perubahan status dari HGB di atas tanah negara menjadi HGB di atas tanah hak milik Kasultanan atau Pakualaman sebagai Badan Hukum Warisan Budaya (BHWPB)¹³ yang bersifat swasta (bukan badan hukum publik). Bukti otentik dari implementasi kebijakan ini ialah penambahan stempel pada Sertifikat HGB salah satu pemegang hak¹⁴ yang

¹³Istilah Badan Hukum Warisan Budaya (BHWPB) digunakan dalam tulisan ini untuk membedakan kedudukan hukum dari subyek hukum Kasultanan dan Pakualaman yang dilahirkan oleh UUK DIY dengan Kasultanan dan Pakualaman yang dilahirkan oleh Perjanjian Giyanti 1755 dan Perjanjian PA I-Raffles 1813 sebagai Badan Hukum Swapraja yang sudah diakhiri oleh HB IX dan PA VIII baik secara hukum maupun politik pada 5 September 1945. Istilah Badan Hukum Warisan Budaya merujuk pada Pasal 1 huruf 5 dan 6 serta Pasal 32 ayat (1) UUK DIY.

¹⁴Sertifikat sebagai contoh terjadi di Klitren, Kota Yogyakarta dengan nomor 13.01.03.03.3.001113 (berakhir 15 April 2010) dan 13.01.03.03.3.001112 (berakhir 15 April 2010).

berbunyi: “AKTA PERJANJIAN No. 186 Tanggal 20/08/1986 Tanah SULTAN GROND” yang tersaji dalam Gambar 1 dan Gambar 2.

- 2) Pengambilalihan Hak Menguasai Negara (HMN) terhadap tanah negara dengan cara sertifikasi tanah-tanah negara menjadi tanah milik BHWB Kasultanan dan Pakualaman menggunakan dana yang bersumber APBN. Akibatnya, APBN berpeluang dipergunakan untuk memperkaya badan hukum swasta berupa akumulasi aset tanah. Dasar hukum sertifikasi terhadap tanah-tanah negara tersebut masih perlu dikaji, mengingat bahwa Kewenangan Istimewa sebagaimana disebut dalam Pasal 1 huruf 3 dan Pasal 49 UUK DIY adalah kewenangan tambahan dalam ruang lingkup UU Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, UUK DIY adalah *lex specialis* (aturan khusus) dari UU Pemerintahan Daerah.
- 3) Pengambilalihan Hak Milik masyarakat atas tanah desa sebagai aset publik menjadi hak milik BHWB dengan cara penerbitan Peraturan Gubernur DIY No 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa yang bertentangan dengan UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 76 dan UUK DIY Pasal 16.
- 4) Penerbitan Rancangan Perda Istimewa bidang Pertanahan (Rancangan Perda Pertanahan) yang menyatakan bahwa tanah swapraja yang disebut sebagai *Sultan Grond* (SG) dan *Paku Alaman Grond* (PAG) masih tunduk pada *Rijksblad*¹⁵. *Rijksblad* Kasultanan No 16 Tahun 1918 dan *Rijksblad* Pakualaman No 18 Tahun 1918 sudah dihapus dengan Perda DIY No 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Upaya penghindaran *Rijksblad* ini bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), UU No 5 Tahun 1960

(UUPA) Diktum IV, dan UUK DIY Pasal 4, Pasal 16, dan Pasal 32.

Kebijakan pertanahan di DIY dengan alasan implementasi UUK DIY ternyata tidak sesuai dengan harapan masyarakat terhadap keistimewaan¹⁶ dan tidak sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Wacana tentang ketiadaan tanah negara di DIY dan atau tidak berlaku UUPA di DIY mulai dikampanyekan di berbagai forum oleh pihak kasultanan dan pengambil kebijakan¹⁷.

Bahkan, pada tahun 2008 telah terjadi pembatalan sepihak terhadap kurang lebih 100 sertifikat Hak Milik penduduk di Gunungkidul hasil PRONA

¹⁶ Sebuah forum masyarakat yang menamai diri Forum Darurat Agraria mencatat sekurang-kurangnya sepuluh masalah agraria struktural di DIY (beberapa di antaranya termanifestasikan sebagai persoalan tata ruang) yang berpotensi atau sudah menimbulkan konflik dengan disertai korban, antara lain 1) Pertambangan Pasir Besi dan Pembangunan Pabrik Baja di Kulon Progo; 2) Pembangunan Bandara Internasional di Kulon Progo; 3) Ancaman penggusuran warga di Parangkusumo; 4) Ancaman penggusuran tambak rakyat di pesisir Bantul; 5) Diskriminasi rasial/etnis terhadap WNI yang dikategorikan “Non Pribumi” dengan pelanggaran Hak Milik atas tanah secara turun-temurun; 6) Pembalikan nama sertifikat Hak Milik atas tanah desa menjadi hak milik badan hukum swasta; 7) Pembangunan apartemen di tengah padat penduduk; 8) Ancaman penggusuran warga di sepanjang Suryatmaja; 9) Penggusuran warga Suryowijayan; 10) Perampasan Hak Tanah melalui perubahan status dari tanah negara menjadi hak milik badan hukum swasta. Selengkapnya dapat dicermati di www.selamatkanbumi.com

¹⁷ Diantaranya ialah a) *Public Hearing* Rancangan Perda Induk di DPRD DIY September 2013, *Penghageng Panitikismo* (badan pengurus pertanahan Kasultanan) menyatakan “tidak berlaku UUPA di DIY, kasultanan adalah pemerintahan dan pemerintahan adalah kasultanan”. b) “Menurut Sultan HB X di DIY ini tidak berlaku UUPA, sedangkan Hak tanah Sultan Ground dan PA Ground berlangsung terus menerus sehingga rakyat tidak bisa meminta hak milik sertifikat” (*Sultan: Permintaan PPLP Soal Sertifikasi Tanah Tidak Dapat Dipenuhi*, Harian Jogja, 16 Juli 2012) c) “Apabila dari hasil pendataan tersebut ditemukan

¹⁵ Lihat Bagian Penjelasan Rancangan Perda Pertanahan.

BPN RI¹⁸, dengan cara pencoretan status hak milik menjadi berstatus hak pakai sebagaimana tersaji pada Gambar 3.

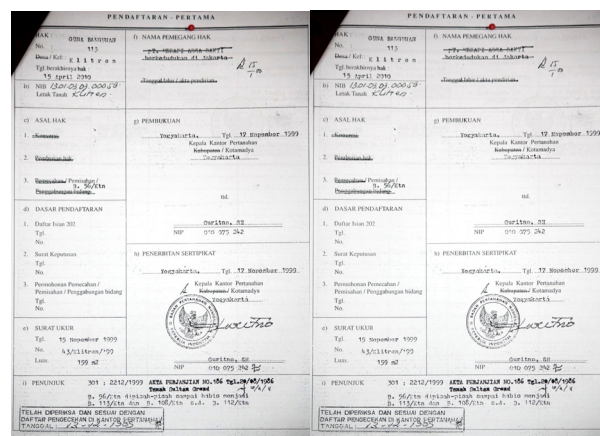
b. Nilai Penting Penelitian terhadap Substansi dan Implementasi UUK DIY

Mengingat hak atas agraria adalah hak atas ruang hidup dan sumber penghidupan, maka hak atas tanah tidak lain adalah hak asasi manusia. Perubahan-perubahan struktur penguasaan tanah

SG maupun PAG yang sudah menjadi hak milik atau telah diperjualbelikan tetap akan didata kembali dan mendapatkan sertifikat tanah hak milik kraton. 'Upaya ini hanya untuk menertibkan kembali tanah-tanah milik kraton meskipun sudah dilepas menjadi hak milik. Tetapi tetap dicantumkan asal-muasalnya merupakan SG atau PAG' ujar Kepala BPN Kanwil DIY (BPN DIY Siap Sertifikat Tanah SG dan PAG, Kedaualatan Rakyat, 2 Oktober 2013). d) "Masyarakat tahunya hanya menggunakan tanah itu dan tiba-tiba ada pendataan tanah dan sosialisasi, tidak tahu itu SG/PAG. Saat didata ada yang menjawab itu tanah negara, padahal di DIY kan tidak ada tanah negara dan Pemda DIY tidak boleh menguasai tanah negara" ujar Kepala Biro Tata Pemerintahan Sekda DIY (Cegah Jual Beli SG dan PAG, Pemda DIY Targetkan Buat 1000 Sertifikat, Kedaualatan Rakyat, 12 November 2014), e) "Penghageng Panitikismo, KGPH Hadiwinoto hanya mengatakan yang menjadi pegangan Kraton adalah Rijksblad 1918, bahwa tanah di DIY adalah tanah Kraton kecuali yang telah menjadi hak milik. 'Logikanya ya, Sultan Grond itu adalah tanah di DIY dikurangi jumlah luas tanah hak milik yang ada di BPN," kata Gusti Hadi dalam wawancaranya dengan Harian Jogja beberapa waktu lalu. Biro Tata Pemerintahan dan Kanwil Badan Pertanahan Nasional DIY tengah menginventarisasi Sultan Grond dan Pakualaman Grond. Inventarisasi akan dilakukan dengan mencocokkan pendataan tanah pada buku Legger (buku kewilayahan zaman Belanda) dengan pendataan pertanahan di desa-desa kemudian memastikan langsung di lapangan (*Tanah Kraton Ngayogyakarta Data Tanah Kraton Masih Mentah*, Harian Jogja, 6 September 2013).

¹⁸Sertifikat sebagai contoh terjadi di Desa Pundungsari, Kecamatan Semin, Kabupaten Gunungkidul dengan perubahan nomor 13.02.13.04.1.00582 (Surat Keputusan 420.3/489/KPTS/68/BPN/2007) menjadi 13.02.13.04.2.00014 (Surat Keputusan No 420.3/185A/KPTS/68/BPN/2008, tertanggal 22 Agustus 2008 berlaku hingga 21 Agustus 2033).

di DIY pasca pengesahan UUK DIY mengubah sistem pertanahan secara radikal karena polanya mengarah pada hilangnya tanah negara dan tanah milik masyarakat (individu dan komunal/desa), serta BHWP berpotensi menjadi satu-satunya subyek hak milik atas tanah di DIY, terutama yang dikategorikan sebagai SG/PAG. UUK DIY berdampak pada ketidakpastian hukum ketika ditafsirkan dan diimplementasikan untuk melayani kepentingan tertentu yang merugikan masyarakat dan negara.



Gambar 1 Sertifikat HGB di atas Tanah Negara diubah menjadi HGB di atas tanah SG No 00113. Gambar 2 Sertifikat HGB di atas Tanah Negara diubah menjadi HGB di atas tanah SG No 00112



Gambar 3 Sertifikat Hak Milik diubah menjadi Hak Pakai dengan cara dicoret

B. Metodologi

Tulisan ini merupakan hasil penelitian pustaka (*desk study*) yang dilakukan oleh komunitas masyarakat dan bersifat swadaya¹⁹, bertujuan untuk menelaah secara kritis 1) Substansi UUK DIY dengan perspektif hukum dan politik dan 2) Implementasi UUK DIY beserta argumentasi yang mendasarinya. Di ranah hukum, telaah kritis terhadap substansi dan implementasi UUK DIY mendasarkan pada koherensi antara kondisi sesungguhnya (*de facto*) dan kenyataan hukum (*de jure*). Sedangkan di ranah politik, telaah kritis terhadap isu tersebut menekankan pada situasi politik yang melatari kelahiran produk hukum pertanahan dari masa-masa tertentu. Penelitian yang dilakukan September 2014 - Februari 2015 ini hendak menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- 1) Seberapa jauh UUK DIY dapat menjadi landasan hukum bagi pengaturan pertanahan?
- 2) Seberapa kuat argumentasi yang digunakan untuk mengukuhkan eksistensi tanah Kasultanan dan Pakualaman dalam perspektif sejarah, hukum, dan sosial budaya?
- 3) Sejauh mana UUK DIY mampu memberikan kepastian hukum bagi hak-hak atas tanah yang dijamin UUD 1945 dan UUPA?

C. Pembahasan

Bagian ini akan dimulai dengan menguraikan a) Sejarah dan perkembangan hukum pertanahan di DIY untuk memperoleh gambaran yang utuh mengenai kebijakan pertanahan di DIY, b) Substansi UUK DIY dengan perspektif hukum dan politik, dan c) Implementasi UUK DIY dan argumentasi yang melandasinya sebagai pembandingan dua poin sebelumnya. Hasil penelitian ini berupaya menunjukkan 1) kedudukan hukum dari

tanah-tanah dengan status SG dan PAG, 2) kedudukan hukum dari tanah negara, 3) kedudukan hukum dari tanah hak milik baik individu maupun tanah desa, dan 4) kedudukan hukum agraria terhadap UUK DIY.

1. Sejarah dan Perkembangan Hukum Pertanahan di DIY

Sejarah Mataram di DIY harus dibatasi dari Perjanjian Giyanti 1755 sebagai titik permulaan karena sebelum era tersebut adalah Mataram islam dan pendahulunya yang tidak ada hubungannya dengan urusan keistimewaan DIY di masa sekarang.

a. Masa Pra Kemerdekaan RI

Kasultanan Yogyakarta lahir dari Perjanjian Giyanti 13 Februari 1755²⁰, dengan status Badan Hukum Swapraja di bawah kedaulatan VOC. Isi Perjanjian Giyanti 1755 antara lain:

1. Pengangkatan Pangeran Mangkubumi menjadi Sultan Hamengku Buwono (HB) I sebagai pemimpin dari wilayah yang **dipinjamkan** kepadanya²¹, dengan hak mewariskan pengelo-

²⁰Perjanjian Giyanti 1755 disetujui oleh Hamengku Buwono I yang diangkat oleh VOC (*Generaale Vere-nigde Nederlanden* Nicolaas Hartingh), sebagai bentuk penyelesaian konflik kekuasaan antara Pangeran Mangkubumi (HB I) dengan Paku Buwana (PB) III raja Mataram Surakarta. Perjanjian Giyanti 1755 dilatarbelakangi oleh penyesalan Sultan HB I karena telah terlibat dalam pemberontakan terhadap Kasunanan Surakarta dan permohonan Sultan HB I agar memperoleh perlindungan dan dukungan dari VOC. Isi Perjanjian Giyanti 1755 versi bahasa Belanda dan terjemahannya begitu pula Perjanjian Ponorogo 11 Desember 1749; Perjanjian PA I Rafless 1813, Perjanjian Politik HB IX -Gubernur Jenderal Hindia Belanda 18 Maret 1940 dapat dicermati di www.forpetankri.com

²¹ Pada masa PB II, wilayah kerajaan Mataram sudah diserahkan secara sukarela kepada VOC melalui Surat Perjanjian 11 Desember 1749, yang dikenal dengan Perjanjian Ponorogo (Antoro 2014, p.430) :

“Punika serat prakawis -dening hangutjulaken sartta hannrahaken menggah karaton Matawis saking Kangdjeng Susuhanan Paku Buwana Sennapati Hangalaga Ngabudul-rahman Sajidin Panatagama, hinggih hawit saking hinggang

¹⁹Forum Komunikasi Masyarakat Agraris wilayah DIY. FKMA digagas dan dibentuk oleh organisasi akar rumput dari 8 kabupaten se-Jawa pada 2012 dan keanggotaan telah bertambah 15 kabupaten yang tersebar di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi pada 2013.

laan kepada ahli warisnya dengan kewajiban menjaga itikad baiknya terhadap VOC dan Sultan HBI menerima isi perjanjian sebagai hukum abadi yang tidak terputus dan mutlak (Pasal 1).

2. Sultan berkewajiban menjalin persahabatan dengan warga VOC dan rakyat Jawa, dalam hubungan yang saling menguntungkan (Pasal 2), untuk menjamin hal tersebut maka semua pejabat pemerintahan maupun bupati dan seluruh penguasa dataran tinggi yang diangkat oleh Sultan berkewajiban melakukan sumpah setia secara pribadi kepada VOC di Semarang (Pasal 3).
3. Sultan dilarang mengangkat pejabat tanpa persetujuan VOC (Pasal 4) dan tidak akan mengganggu gugat bupati yang pernah bersengketa dengannya, dengan imbalan VOC memaafkan kesalahan Sultan (Pasal 5).
4. Sultan wajib melepaskan pulau Madura dan daerah pesisir yang telah diduduki VOC dan membantu VOC untuk mempertahankan kepemilikannya atas provinsi laut, imbalannya Sultan digaji 2000 real Spanyol per tahun oleh

VOC (Pasal 6). Sultan juga wajib membantu Sunan Paku Buwana penguasa Surakarta Hadiningrat dengan imbalan dilindungi dari musuh dari dalam dan luar negeri (Pasal 7).

5. Sultan mengukuhkan dan mengesahkan semua kontrak, perikatan, dan perjanjian yang telah diadakan sebelumnya antara VOC dan para raja Mataram, khususnya yang disepakati pada tahun 1705, 1733, 1743, 1746, dan 1749, sejauh tidak menentang Perjanjian Giyanti 1755. Apabila Sultan dan keturunannya melanggar isi perjanjian maka diberi sanksi berupa pelepasan wilayah yang telah dipinjamkan (Pasal 9)²².

Setelah VOC bubar pada 31 Desember 1799, kontrak politik terhadap Kasultanan Yogyakarta dilanjutkan oleh Pemerintah Kolonial Hindia Belanda hingga tahun 1940, pengecualian pada masa pemerintahan Hamengku Buwono III Kasultanan Yogyakarta di bawah kedaulatan Pemerintah Kolonial Inggris. Isi dari Perjanjian Politik HB IX dengan Gubernur Jenderal Hindia Belanda (Dr. Lucien Adam) 18 Maret 1940 antara lain adalah:

1. Pasal 1 ayat (1) Kesultanan merupakan bagian dari wilayah Hindia Belanda dan karenanya berada di bawah kedaulatan *Baginda Ratu Belanda* yang diwakili oleh Gubernur Jenderal. (2) Kekuasaan atas Kesultanan Yogyakarta diselenggarakan oleh seorang Sultan yang diangkat oleh Gubernur Jenderal.
2. Pasal 3 ayat (1) Kesultanan meliputi wilayah yang batas-batasnya telah diketahui oleh kedua belah pihak yang menandatangani Surat Perjanjian ini. (2) Kesultanan tidak meliputi daerah laut. (3) Dalam hal timbul perselisihan tentang batas-batas wilayah, maka keputusan berada di tangan Gubernur Jenderal.

parentah Kangdjeng Kumpni kangageng wahu, karaton punuka kasrah dateng Kangdjeng Tuwan Gupernur sartta Direktur hing tanah Djawi Djohan Handrijas Baron Van Hohendoref. Kawula Kangdjeng Susuhunan Paku Buwana Sennapati Hangalaga Ngabudulrahman Sajidin Panatagama hangngakenni sertta hamratelakaken kalajan iklasing manah jenning make hawit saking sangette gerrah kawula, saking karsaning Allah kawula sangsaja saja boten kenging jennajekkelia karaton Matawis kalajan parentah kangngapenned, hinggi rehning hamrih dadosa kapenneeddan paparentahhan karaton Matawis punika, sartta sawewengkonanipun sadaja, kang hing make sampun kawula hasta, punnika sadaja sami kahaturaken dumateng Kumpni kangngageng... kawula mboten pisan jennaderbeja karsa hagadaha malih.” (Surat perjanjian Paku Buwana II-Kompeni, 11 Desember 1749).

Konsekuensi politik dari perjanjian ini ialah mendudukkan VOC sebagai pemilik seluruh wilayah kerajaan pada masa itu serta pemegang kedaulatan kerajaan. Hal ini berlanjut hingga Perjanjian Giyanti (13 Februari 1755) yang melahirkan Kesultanan Yogyakarta. Lihat *ibid*.

²² Hal ini terjadi pada akhir masa pemberontakan Pangeran Diponegoro (1825-1830), Kasultanan Yogyakarta melepas daerah Kedu, Magelang, dan Banyumas melalui Perjanjian Klaten 27 September 1830. Lihat Adjikoesoemo (2012, p.9).

3. Pasal 6 ayat (1) Sultan akan dipertahankan dalam kedudukannya selama ia patuh dan tetap menjalankan kewajiban-kewajibannya yang diakibatkan oleh perjanjian ini ataupun yang akan ditandatangani kemudian berikut perubahan-perubahannya ataupun penambahan-penambahannya, dan ia bertindak sebagaimana layaknya seorang Sultan.
4. Pasal 12 ayat (1) Bendera Kesultanan, Sultan dan penduduk Kesultanan adalah bendera Negeri Belanda. (2) Pengibaran bendera Kesultanan ataupun bendera atau panji-panji lain pengenalan kebesaran Sultan di samping bendera Belanda tunduk di bawah ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh atau atas nama Gubernur Jenderal.
5. Pasal 25 ayat (1) Peraturan-peraturan yang ditetapkan Sultan memerlukan persetujuan Gubernur Yogyakarta sebelum dinyatakan berlaku. (2) Peraturan-peraturan itu tidak bersifat mengikat sebelum diumumkan sebagaimana mestinya dalam Lembaran Kerajaan (*Rijksblad*).

Adapun Pakualaman lahir dari Perjanjian Paku Alam (PA) I dengan Thomas Stamford Raffles 18 Maret 1813, Raffles adalah Gubernur Jenderal Hindia Belanda ketika Belanda jatuh kepada Inggris. Isi perjanjian tersebut antara lain:

1. Paku Alam dan keluarganya memperoleh perlindungan dari Inggris (Pasal 1) dan Paku Alam memperoleh gaji bulanan sebesar 720 Real yang harus dikelola bersama Sultan, Paku Alam mendapat penguasaan atas wilayah seluas 4000 cacah (Pasal 2)
2. Wilayah tersebut di bawah jaminan Pemerintah Inggris, dan menjadi subyek administrasi dan pemerintah serta harus disediakan sewaktu diperlukan untuk modifikasi oleh pemerintah (Pasal 3). Terhadap tanah-tanah tersebut tidak dikenakan pajak baru (Pasal 4)
3. Atas keuntungan yang diperolehnya, Paku Alam harus membantu Pemerintah Inggris satu Korps

yang terdiri atas 100 pasukan berkuda (Pasal 6)

Isi perjanjian Giyanti 1755, Perjanjian Politik HB IX-Lucien Adam 1940, dan Perjanjian PA I –Raffles 1813 menunjukkan posisi subordinat kasultanan dan pakualaman terhadap Pemerintah Kolonial daripada posisi sebagai kekuasaan yang otonom, bahkan kasultanan dan pakualaman memerankan perpanjangan tangan dari kolonialisme melalui kontrak politik sebagaimana ditunjukkan oleh Shiraishi (1997, p.1), Ranuwidjaja (1955) dan Luthfi *et al.* (2009, p.32). Hal ini bertolak belakang dengan Sabdatama HB X pada 10 Mei 2012:

Aku yang bertahta di negara Mataram mengucapkan sabda:

Bahwa Kraton Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman itu keduanya satu kesatuan.

Mataram adalah negeri yang merdeka dan mempunyai hukum dan tata pemerintahan sendiri.

Seperti yang dikehendaki dan diperbolehkan, Mataram memimpin nusantara, mendukung tegaknya negara, tetapi tetap menggunakan hukum dan tata pemerintahan sendiri.

Yang seperti itu sebagaimana dikehendaki Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertahta, ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur.

Otonomi kasultanan dan pakualaman tampaknya terbatas pada penerbitan *rijksblad* (lembar kerajaan) yang pernah dilakukan pada masa reorganisasi tanah 1918 untuk menghemat biaya sipil Pemerintah Kolonial, termasuk gaji Sultan. Pada 1918 itulah kasultanan dan pakualaman memiliki klaim atas kepemilikan wilayah (*domein verklaring*) yang dimaksudkan untuk dapat mencukupi kebutuhan kerajaan (Adjikoesoemo 2012, p. 11). Meskipun, jika merujuk pada isi Perjanjian Giyanti 1755-Perjanjian 1940 wilayah yang dikuasai tetap berstatus hak pengelolaan di bawah Pemerintah Kolonial.

Rijksblad adalah istilah bagi aturan hukum yang berlaku di wilayah kasultanan dan pakualaman dengan persetujuan pemerintah kolonial. Dalam bidang pertanahan terdapat dua *rijksblad* yang

penting, yaitu *Rijksblad* Kasultanan No 16 tahun 1918 dan *Rijksblad* Pakualaman No 18 tahun 1918 menyatakan bahwa:

“*Sakabehing bumi kang ora ana tandha yektine kadarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane keraton Ingsun*”. Artinya, “semua tanah yang tidak ada bukti kepemilikan menurut hak *eigendom* (hak milik, menurut *Agrarische Wet* 1870), maka tanah itu adalah milik kerajaanku.”

Kedua *rijksblad* tersebut merupakan dasar hukum bagi status tanah swapraja di Yogyakarta, yang dianggap masih ada hingga saat ini, yang dikenal sebagai *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG), kedudukannya sama seperti *Domein Verklaring* (Sembiring 2012, p. 19-22). Kedua *Rijksblad* 1918 itu juga menjadi sumber hukum bagi tanah Kas Desa dan *Bengkong/lungguh* (keduanya hak *anggaduh*), serta *pangarem-arem* (pensiun perangkat desa, hak *anganggo/pakai*). Pada periode reorganisasi tanah selanjutnya, kepada penduduk kotapraja diberikan hak *andarbe* menurut *Rijksblad* Kasultanan No. 23 Tahun 1925 dan *Rijksblad* Pakualaman No. 25 Tahun 1925.

b. Masa Kemerdekaan dan Pasca Kemerdekaan

Pada 1945, kasultanan dan pakualaman sebagai badan hukum swapraja diakhiri oleh HB IX dan PA VIII melalui Amanat 5 September 1945. Secara sepihak, keduanya tidak lagi terikat dengan isi Perjanjian Giyanti 1755 maupun PA-Raffles 1813 dan justru memilih menyatu dengan NKRI dan tunduk pada konstitusi²³. Sebagai bentuk penghargaan atas

sikap politik kedua republikan tersebut, pemerintah pusat menerbitkan UU No 3 Tahun 1950 jo UU No 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU Pembentukan DIY).

UU Pembentukan DIY mengatur bahwa Sultan dan Paku Alam adalah kepala daerah yang mempunyai kewenangan-kewenangan khusus di DIY. Salah satu kewenangan khusus yang diatur UU Pembentukan DIY adalah di bidang agraria, yaitu wewenang otonomi untuk mengatur pertanahan yang bersumber dari *Agrarische Wet* 1870 (Pasal 4)²⁴. Peraturan Daerah (Perda) DIY No 5 Tahun 1954 tentang Hak atas Tanah di DIY diterbitkan sebagai pelaksanaan UU Pembentukan DIY, isinya antara lain:

1. Hak atas tanah di kota praja Yogyakarta buat sementara masih berlaku *Rijksblad* Kasultanan No 23 Tahun 1925 dan *Rijksblad* Paku Alaman No 25 Tahun 1925 (Pasal 2).
2. DIY memberikan hak milik perseorangan turun temurun (*erfelijk individueel bezitsrecht*) atas sebidang tanah kepada WNI, dengan tanda hak

politik Sultan HB IX dan Paku Alam VIII inilah yang menyelamatkan eksistensi Kasultanan dan Paku Alaman sebagai entitas warisan budaya dan politik yang dihormati hingga hari ini karena sejarah Kasultanan dan Pakualaman prakemerdekaan Indonesia sama seperti swapraja yang lain, yaitu sebagai negara protektorat (negara yang berada di bawah kekuasaan negara lain) atau *Vazal Koninkrijk* (kerajaan bagian). dengan status *Zelfbesturende Landschappen* (otonomi). Lihat: Adjiekoesoemo *op.cit* p. 3-4.

²⁴Penjelasan Pasal 4 UU Pembentukan DIY, wewenang otonomi (*medebewind*) meliputi: a) penerimaan penyerahan hak *eigendom* (milik) atas tanah *eigendom* kepada negeri (*medebewind*); b) penyerahan tanah Negara (*beheersoverdracht*) kepada jawatan-jawatan atau kementerian lain atau kepada daerah otonom (*medebewind*); c) pemberian izin membalik nama hak *eigendom* dan hak opstal (hak guna bangunan) atas tanah, jika salah satu pihak atau keduanya masuk golongan bangsa asing (*medebewind*); d) pengawasan pekerjaan daerah otonom dibawahnya (sebagian ada yang *medebewind*). Kewenangan ini berakhir pada 1984 dengan Perda DIY No 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UU No 5 Tahun 1960.

²³Pada masa pendudukan Jepang, kedudukan Sultan HB IX dan Paku Alam VIII tidak berubah namun dalam pengawasan Kooti *Zium Kyoku Tjokan* (Gubernur Jepang) yang berkantor di Gedung *Tjokan Kantai* (Gedung Agung). Pada saat Jepang kalah, Belanda (NICA) kembali menduduki Hindia Belanda. Apabila Sultan HB IX dan Paku Alam VIII tidak bergabung menjadi bagian dari NKRI maka DIY kembali kedudukan semula, yaitu menjadi wilayah Hindia Belanda, sebagaimana daerah Swapraja yang lain. Sikap

milik (Pasal 4)

3. Kelurahan sebagai badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, yang disebut tanah desa, dengan fungsi meliputi: *Lungguh*, Kas Desa, dan *Pengarem-arem* (Pasal 6)
4. Hak memakai turun temurun menjadi hak milik (Pasal 10)

Wewenang dan hak-hak atas tanah di wilayah swapraja Yogyakarta baru berakhir secara *de jure* ketika UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) diterbitkan. Diktum IV UUPA menyatakan bahwa:

Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara.

Subyek hukum yang dapat memiliki tanah menurut UUPA adalah individu dan badan hukum yang diatur oleh PP No 38 tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah meliputi: a) Badan hukum sosial, b) Badan hukum keagamaan, c) Koperasi pertanian, dan d) Bank pemerintah. Artinya, kasultanan dan pakualaman sebagai badan hukum swapraja bukan subyek hak atas tanah menurut UUPA. Lebih lanjut, aturan pelaksanaan Diktum IV UUPA antara lain adalah:

1. PP No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian²⁵

²⁵ PP 224 Tahun 1961 tidak diakui keberadaan atau kekuatan hukumnya sebagai aturan pelaksanaan dari UUPA Diktum IV dalam sejumlah karya akademik terkait hapusnya tanah swapraja, akibatnya dualisme hukum pertanahan di DIY tetap dipertahankan. Hal ini tidak terjadi di daerah bekas swapraja/swapraja yang masih ada selain DIY, di mana UUPA bisa berlaku sepenuhnya tanpa dualisme hukum. Penulis berpendapat ini persoalan *political will* daripada persoalan *legal problems of law enforcement*. Terdapat dua ketentuan penting yang berhubungan dengan tanah Swapraja/ bekas Swapraja yang diatur dalam PP No. 224 Tahun 1961, yaitu:

2. Keputusan Presiden (Kepres) No 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
3. Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kemendagri) No 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan pemberlakuan sepenuhnya UU No.5 Tahun 1960 di propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
4. Perda DIY No 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.²⁶

Dengan berlaku sepenuhnya UUPA beserta aturan-aturan pelaksanaannya di Propinsi DIY, pengurusan agraria yang semula berdasarkan wewenang otonomi (*medewebind*) beralih menjadi wewenang dekonsentrasi. Perda DIY No 3 Tahun 1984 menghapus:

- 1) Rijktsblad Kasultanan No 16 Tahun 1918
- 2) Rijktsblad Pakualaman No 18 Tahun 1918

a) Bahwa tanah-tanah yang akan dibagikan dalam rangka *Land-reform* adalah tanah-tanah Swapraja/ bekas Swapraja yang telah beralih kepada Negara (Pasal 1 c).

b) Bahwa tanah Swapraja/ bekas Swapraja tersebut diberi peruntukan: sebagian untuk kepentingan pemerintah, sebagian untuk mereka yang langsung dirugikan karena dihapuskannya hak Swapraja atas tanah itu, dan sebagian untuk rakyat yang membutuhkan (Pasal 4) Artinya, keturunan penguasa swapraja masih diberi kesempatan untuk memiliki hak milik secara pribadi dengan cara mengajukan permohonan kepada negara. Karya akademik tersebut antara lain: Sembiring (2012, p. 58-60), Suyitno (2006, p. 6-10); dan Munsyarief (2013, p. 62-63).

²⁶ Perda DIY No 3 Tahun 1984 diabsenkan dalam sejumlah karya akademik beberapa karya ilmiah yang cukup penting. Perda No 5 tahun 1984 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor justru dijadikan dasar pendapat yang menyatakan tanah SG dan PAG diatur oleh perda tersebut. Lihat Karjoko (57-66); Luthfi *et.al* (2009, p. 177); Basuki (2014, p. 42) dalam majalah *BALAIRUNG*: "Tumpang Tindih Pengelolaan Tanah Yogyakarta". Sebagai pengecualian, Kusumoharyono (2006, p. 1-5); Puri (2013, p. 169-180); dan Antoro (2014, p. 427-441).

- 3) Rijksblad Kasultanan No 23 Tahun 1925
- 4) Rijksblad Pakualaman No 25 Tahun 1925

c. Ikhtisar

Apa yang dipahami masyarakat pada umumnya; pemerintah; kasultanan; dan pakualaman tentang sejarah dan perkembangan hukum DIY, terkait eksistensi kasultanan dan pakualaman sebagai bagian dari sejarah tersebut, ternyata bertolak belakang dengan fakta sejarah sesungguhnya. Kasultanan dan pakualaman justru menjadi merdeka dari Belanda dan berkedudukan sebagai warisan budaya yang dihadiahi otonomi ketika melebur ke dalam NKRI di bawah UUD 1945. Otonomi pertanahan berakhir pada 1984, sedangkan sifat khusus dalam pemerintahan berupa penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur seumur hidup masih dipertahankan.

2. Substansi UUK DIY dalam hal Pertanahan

Bagian ini akan menguraikan isi UUK DIY terkait dengan apa yang dimaksud sebagai subyek hukum, hak asal usul, tanah Kasultanan (SG) dan tanah Kadipaten/Pakualaman (PAG) dan bagaimana SG dan PAG dihadirkan menurut sistem pertanahan yang berlaku di Indonesia dalam ruang lingkup UUK DIY.

a. Subyek Hukum atas Tanah menurut UUK DIY

Pertama, perlu dipahami bahwa kasultanan dan pakualaman sebagai Badan Hukum Swapraja bukan subyek hak atas tanah menurut UUPA dan PP No 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, badan-badan hukum menurut PP tersebut ialah: a) Badan Hukum Sosial; b) Badan Hukum Keagamaan; c) Koperasi Pertanian; dan d) Bank-bank pemerintah.

Kedua, perlu dipahami bahwa UUK DIY adalah produk hukum di atas PP sehingga dengan asas

“peraturan yang lebih tinggi menggugurkan peraturan yang lebih rendah” maka kasultanan dan pakualaman ditetapkan menjadi *Badan Hukum Khusus* yang dapat memiliki hak milik atas tanah, yang disebut Badan Hukum Warisan Budaya (BHWB). Makna *husus* dalam *Badan Hukum Khusus* tersebut bukan berarti posisi BHWB sebagai badan hukum transisi antara badan hukum publik dan badan hukum swasta, melainkan pada upaya membuka kemungkinan bagi BHWB sebagai subyek hak menurut UUPA. Artinya, BHWB tunduk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur badan hukum swasta karena jika BHWB dikategorikan sebagai badan hukum publik maka asetnya (termasuk tanah) menjadi aset negara.

Ketiga, perlu dipahami bahwa Badan Hukum Swapraja lahir dari Perjanjian Giyanti 1755 dan Perjanjian PA I-Raffles 1813 sudah gugur sejak Amanat 5 September 1945 diterbitkan oleh HB IX dan PA VIII. Sedangkan BHWB lahir dari UUK DIY yang tunduk pada ketentuan-ketentuan UUD 1945 dan UUPA. Artinya Badan Hukum Swapraja dan BHWB tidak ada hubungan hukum sama sekali. Kasultanan dan pakualaman menurut Perjanjian Giyanti 1755 dan Perjanjian PA I-Raffles 1813 dengan kasultanan dan pakualaman menurut UUK DIY adalah **subyek hukum yang berbeda**, sehingga BHWB Kasultanan dan Pakualaman tidak serta merta “mewarisi kepemilikan” wilayah bekas kekuasaan Mataram pra kemerdekaan karena wilayah yang dimaksud sejatinya bekas *domein* Pemerintah Hindia Belanda yang telah beralih menjadi tanah negara. Bahkan, dasar hukum klaim kepemilikan SG dan PAG, yaitu Rijksblad 1918, telah gugur melalui Diktum IV UUPA dan Perda DIY No 3 Tahun 1984 sebagai aturan pelaksanaannya yang paling rendah.

Keempat, pengertian Kasultanan adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun temurun dan dipimpin oleh Sultan Hamengku Buwono (Pasal 1 Angka 5). Pengertian Pakualaman adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung

secara turun temurun dan dipimpin oleh Adipati Paku Alam (Pasal 1 Angka 6). Kedudukan hukum kasultanan dan pakualaman menurut UUK DIY sebatas warisan budaya bukan entitas kekuasaan swasta yang dilekati *privillage* melampaui negara.

b. Hak asal-usul menurut UUK DIY

Pertama, UUK DIY mengatur bahwa keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa (Pasal 1 Angka 2). Adapun yang dimaksud dengan “*asas pengakuan atas hak asal-usul*” (Pasal 4 huruf a) adalah bentuk penghargaan dan penghormatan negara atas pernyataan berintegrasinya kasultanan dan kadipaten ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk menjadi bagian wilayah setingkat provinsi dengan status istimewa (Penjelasan Pasal 4 huruf a). Artinya, hak asal-usul menurut UUK DIY tidak diukur dari hak dan wewenang kasultanan dan pakualaman pada era sebelum kemerdekaan.

Kedua, UUK DIY di dalam ruang lingkup UUD 1945 dan **tidak berlaku surut** ke masa sebelum RI lahir ketika aturan-aturan pemerintah kolonial masih berlaku, termasuk dalam hal ini adalah *Rijksblad* 1918 (aturan hukum kolonial).

Ketiga, pengaturan keistimewaan DIY dilaksanakan berdasarkan asas-asas tertentu, salah satunya ialah asas pendayagunaan kearifan lokal (Pasal 4 huruf g). Adapun yang dimaksud dengan “*asas pendayagunaan kearifan lokal*” adalah menjaga integritas Indonesia sebagai suatu kesatuan sosial, politik, ekonomi, budaya, pertahanan dan keamanan, serta **pengakuan dan peneguhan peran kasultanan dan kadipaten (pakualaman) tidak dilihat sebagai upaya pengembalian nilai-nilai dan praktik feodalisme**, melainkan sebagai upaya menghormati, menjaga, dan mendayagunakan kearifan lokal yang telah mengakar dalam kehi-

dupan sosial dan politik di Yogyakarta dalam konteks kekinian dan masa depan (Penjelasan Pasal 4 huruf f). Dengan demikian, hak asal-usul atas tanah tidak bersumber pada aturan-aturan hukum prakemerdekaan, melainkan setelah kemerdekaan yaitu UUPA yang lebih lanjut diatur dengan PP No 224 Tahun 1961, Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984; Keputusan Menteri Dalam Negeri No 66 Tahun 1984; dan Perda DIY No 3 Tahun 1984.

c. Batasan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten menurut UUK DIY

Pertama, Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan daerah sebagaimana maksud dalam UU tentang pemerintahan daerah dan urusan keistimewaan yang ditetapkan dalam UU ini (UUK DIY) (Pasal 7 ayat (1)). Kewenangan dalam urusan keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: 1) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; 2) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; 3). kebudayaan; 4) pertanahan; dan 5) tata ruang (Pasal 7 ayat (2)). Dalam pasal ini urusan keistimewaan termasuk pertanahan diletakkan sebagai Kewenangan, bukan Hak. Artinya, BHWB sebagai warisan budaya berwenang untuk mengatur pertanahan sebagaimana UUPA, bukan berhak atas tanah yang diatur di luar UUPA. Namun, ayat lanjutan dari pasal ini tiba-tiba mengatur tentang Hak bersumber dari pasal yang mengatur Kewenangan²⁷.

²⁷ Penulis berpendapat, Hak dan Kewenangan adalah dua hal yang sama sekali berbeda. Negara mempunyai Hak Menguasai menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 pada saat yang sama negara mempunyai Kewenangan untuk mengatur hak-hak dari subyek hak yang diatur UUPA, misalnya: memberikan dan melepaskan hak milik, hak guna dan hak pakai. Ketidakmampuan membedakan Hak dan Kewenangan sama halnya dengan tidak dapat membedakan Hak dan Kewajiban, hal ini menyebabkan ketidakpastian hukum menjadi inheren di dalam UUK DIY.

Kedua, dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, kasultanan dan kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum (Pasal 32 ayat (1)). Adapun yang dimaksud dengan “badan hukum” adalah badan hukum khusus bagi kasultanan dan kadipaten, yang dibentuk berdasarkan UUK DIY (Penjelasan Pasal 32 ayat (1)). Artinya, pasal ini membuka peluang bagi BHWB mempunyai hak milik atas tanah sama seperti badan-badan hukum yang diatur oleh PP No 38 Tahun 1963, yang menjadi persoalan adalah tanah yang manakah yang dapat dimiliki oleh BHWB? Dan, apakah pembentukan BHWB dilakukan sebelum legalisasi aset yang saat ini sudah berjalan?

Ketiga, kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah kasultanan (Pasal 32 ayat (2)). Adapun yang dimaksud dengan “tanah Kasultanan (*Sultanaat Grond*)”, lazim disebut *Kagungan Dalem*, adalah tanah milik Kasultanan (Penjelasan Pasal 32 ayat (2)). Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah kadipaten (Pasal 32 ayat (3)). Adapun yang dimaksud dengan “tanah kadipaten (*paku-alamanaat grond*)”, lazim disebut *kagungan dalem*, adalah tanah milik kadipaten (Penjelasan Pasal 32 ayat (3)). Dengan merujuk pengertian hak asal-usul, SG dan PAG adalah istilah untuk tanah-tanah yang kemudian akan dimiliki oleh BHWB, bukan tanah-tanah yang pernah dikuasakan dengan status pinjaman turun temurun menurut Perjanjian Giyanti 1755 dan Perjanjian PA I-Rafless. SG dan PAG bersumber dari tanah negara, bukan tanah hak milik.

Keempat, tanah kasultanan dan tanah kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY (Pasal 32 ayat (4)). Adapun yang dimaksud tanah keprabon adalah tanah yang

digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti pagelaran, kraton, sripanganti, tanah untuk makam raja dan kerabatnya (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan. Tanah bukan keprabon terdiri atas dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (*magersari*, *ngindung*, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak (Penjelasan Pasal 32 ayat (4)). Tanah keprabon mempunyai dasar klaim untuk dimiliki karena ditempati sebagai situs warisan budaya. Tanah bukan keprabon didasarkan pada klaim kepemilikan atas tanah-tanah negara atau tanah yang kemudian sudah dilekati dengan hak milik. Klaim terhadap kepemilikan tanah bukan keprabon tidak dapat dilakukan terhadap tanah negara dan tanah milik masyarakat, karena UUK DIY berlaku ke depan (tidak berlaku surut) sebagaimana pengertian hak asal-usul. BHWB terlebih dahulu harus membuktikan kepemilikan dengan tanda bukti kepemilikan yang sah sebelum meniadakan klaim pihak lain yang dianggap tidak sah.

Kelima, kasultanan dan kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah kasultanan dan tanah kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat (Pasal 32 ayat (5)). Artinya, klausul ini membatasi pemanfaatan tanah-tanah yang dilekati status SG dan PAG untuk kepentingan non bisnis, hal ini menjadi koreksi bagi proyek-proyek berorientasi bisnis di atas tanah klaim SG dan PAG saat ini.

Keenam, hak milik atas tanah kasultanan dan tanah kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) didaftarkan pada lembaga pertanahan (Pasal 33 ayat (1)). Adapun yang dimaksud dengan “lembaga pertanahan” adalah lembaga pemerintah non-kementerian yang menangani bidang pertanahan (Penjelasan Pasal 33 ayat (1)). Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan

dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 33 ayat (2)). Pendaftaran atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang dilakukan oleh pihak lain wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten (Pasal 33 ayat (3)). Adapun yang dimaksud dengan “pihak lain” adalah perseorangan, badan hukum, badan usaha, dan badan sosial yang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten (Pasal 33 ayat (4)). Lembaga pertanahan yang dimaksud adalah Badan Pertanahan Nasional, pendaftaran dilakukan menurut peraturan pelaksanaan dari UUPA. Pendaftaran oleh pihak lain menunjukkan bahwa BHWB tidak mempunyai bukti klaim kepemilikan atas tanah-tanah negara atau tanah milik masyarakat, sehingga diperlukan pengakuan dari pihak lain bahwa tanah yang digunakan pihak lain asal-usulnya adalah milik BHWB.

d. Sistem Pertanahan menurut UUK DIY

Pertama, kewenangan istimewa sebagaimana disebut dalam Pasal 1 Angka 3 dan Pasal 49 UUK DIY adalah kewenangan tambahan dalam ruang lingkup UU Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, UUK DIY adalah *lex specialis* (aturan khusus) dari UU Pemerintahan Daerah²⁸; **bukan** *lex specialis* dari UU No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; **bukan** *lex specialis* dari UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa; maupun **bukan** *lex specialis* dari UU No 5 Tahun 1960 dan aturan pelak-

sanaannya.

Kedua, Pasal 4 UUK DIY melarang upaya penghidupan kembali feodalisme dan Pasal 16 melarang Gubernur untuk membuat kebijakan yang menguntungkan diri sendiri; keluarga, kroni, dan diskriminatif. Pengertian SG dan PAG menurut UUK DIY yang tidak surut ke belakang tentunya bukan berdasarkan *Rijksblad* 1918 yang telah dihapus, melainkan bersumber dari UUPA dan aturan pelaksanaannya. Sehingga, SG dan PAG bersumber dari tanah negara yang dimohonkan oleh BHWB kepada negara, bukan berdasarkan dari klaim tanpa bukti kepemilikan. Dengan demikian, UUK DIY dapat sinkron dengan UU Desa maupun UUPA.

Ketiga, UUK DIY dapat menjamin kepastian hukum atas tanah sepanjang pemaknaan dan penerapan UUK DIY **tidak dimaksudkan untuk menghidupkan feodalisme** pertanahan (*Rijksblad*) baik dalam kultur sosial dan politik dan tata hukum NKRI.

e. Ikhtisar

Dalam bidang pertanahan, UUK DIY dirumuskan dari pemahaman yang keliru terhadap sejarah dan perkembangan hukum pertanahan di DIY, dimana posisi politik dan hukum Kasultanan dan Pakualaman terhadap negara mengalami perubahan dari badan hukum swapraja (feodal) menjadi warisan budaya. Akibatnya UUK DIY rancu untuk menentukan obyek tanah yang akan dimiliki, terutama terhadap tanah non keprabon. UUK DIY tidak memadai sebagai instrumen untuk mengambil alih hak tanah dari pihak lain, baik negara maupun masyarakat, meskipun menggunakan atas nama hak asal-usul. Perdais Pertanahan akan menjadi instrumen memadai untuk mengeksekusi hak-hak atas tanah di DIY.

3. Implementasi UUK DIY dalam hal Pertanahan dan Argumentasinya

UUK DIY menjadi alasan utama perubahan

²⁸ Pada tahun 2012 UU Pemerintahan yang dimaksud adalah UU No 32 Tahun 2004 dan pada 2014 UU yang dimaksud adalah UU No 23 Tahun 2014.

struktur penguasaan tanah di DIY yang dicirikan dengan penghidupan kembali makna dan semangat *Rijksblad* 1918 (aturan hukum pemerintah kolonial) di dalam tata hukum NKRI.

a. Kasultanan dan Kadipaten sebagai Subyek Hak atas tanah

Penerbitan Surat Gubernur kepada Kepala Kanwil BPN DIY No 593/4811 (12 Nopember 2012) dan No 593/0708 (15 Februari 2013) tentang Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang dikuasai Pemerintah Daerah DIY berakibat pada terhentinya proses administrasi pertanahan terhadap tanah-tanah negara yang diterbitkan dengan SK Gubernur. HGB yang dikonversi dari *Recht van Opstal* (RVO) dikategorikan sebagai pemberian Kasultanan atau Pakualaman oleh BPN Kanwil DIY melalui Surat No 1031/300-34/VII/2014²⁹ yang ditujukan kepada Kepala Kantor BPN. Akibatnya, seluruh HGB berubah statusnya menjadi SG atau PAG jika hendak diperpanjang.

Argumentasi yang digunakan Kepala Kanwil BPN DIY:

- 1) RVO di DIY berasal dari SG yang berdasar *Rijksblad* 1918 berjangka waktu 75 tahun.
- 2) Asas pemisahan horizontal yang mendasari Pasal 35 dan Pasal 37 UUPA terjadi untuk tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan tanah milik karena perjanjian otentik antara pemilik tanah dengan pihak lain yang akan memperoleh HGB dan menimbulkan hak baru.
- 3) Bahwa Pasal 32 UUK DIY mengamanatkan pendaftaran hak milik untuk Kasultanan atau Pakualaman terhadap tanah-tanah yang dikategorikan sebagai SG atau PAG, sehingga HGB wajib didaftarkan sebagai hak milik Kasultanan/Pakualaman.

²⁹Surat tersebut mengacu pada bidang tanah dengan Sertifikat HGB No 13. 04.16.05.3.00206 berlokasi di Desa Hargobinangun, Kecamatan Pakem, Kabupaten Sleman yang dikeluarkan tanggal 25 Februari 1991.

b. Pengalihan Hak Atas Tanah Hak Milik Desa Dan Hak Menguasai Negara

Pergub No 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa menyatakan bahwa:

- 1) Tanah Desa adalah tanah yang asal-usulnya dari Kasultanan dan/atau Kadipaten dengan hak *anggaduh*, dan pemanfaatannya untuk kas desa, bengkok/*lungguh*, dan *pengareng-areng* (Pasal 1 angka 10),
- 2) Tanah Desa yang berasal dari hak *anggaduh* dan tanah pengganti yang **telah disertipikan atas nama Pemerintah Desa** untuk dilakukan peralihan hak menjadi tanah milik Kasultanan dan/atau tanah milik Kadipaten; dan Peraturan Gubernur Nomor 65 Tahun 2013 tentang Tanah Kas Desa dan Peraturan Gubernur Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Gubernur Nomor 65 Tahun 2013 tentang Tanah Kas Desa dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (Pasal 19).

Tidak ada argumentasi eksplisit atas ketentuan tersebut, namun argumentasi umum yang dapat ditemukan adalah *Rijksblad* 1918 yang menjadi dasar tanah desa dengan hak *anggaduh*. Pergub No 112 Tahun 2014 bertentangan dengan UU Desa Pasal 76 dan UUK DIY Pasal 4 dan 16. Pergub No 65 Tahun 2013 tentang Tanah Kas Desa diterbitkan setelah UUK DIY disahkan, Pergub ini sejalan dengan UU Desa yang mengamanatkan sertifikasi tanah desa sebagai hak milik desa atas nama pemerintah desa.

c. Rancangan Perda Istimewa Bidang Pertanahan

Pertama, bagian penjelasan Rancangan Perda Bidang Pertanahan menyatakan bahwa SG dan PAG masih tunduk pada *Rijksblad* meskipun telah terbit Kepres No 33 Tahun 1984³⁰. Argumentasi yang digunakan dalam bagian penjelasan tersebut adalah tanah-tanah Kasultanan dan Kadipaten masih belum

³⁰ Dalam rancangan perda tersebut disebut Keputusan Pemerintah No 33 Tahun 1984.

diatur karena masih ada syarat yaitu harus dilakukan identifikasi keberadaannya. Sampai sekarang, syarat yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah belum dilaksanakan.

Kedua, pengertian Tanah Kasultanan (*Sultan Grond*) dan Tanah Kadipaten (*Pakualaman Grond*) adalah tanah-tanah yang **sejak semula** dimiliki dan di bawah pengelolaan Kasultanan dan Kadipaten meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon (Pasal 1 Angka 5 dan 6) Pengertian SG PAG menurut Rancangan Perdaís Pertanian berbeda dengan pengertian SG dan PAG menurut UUK DIY.

Ketiga, batasan Tanah non Keprabon adalah tanah yang digunakan masyarakat atau lembaga **dengan hak** dan/atau tanah **tanpa alas hak**, hutan dan *wedi kengser*. *Wedi kengser* adalah sepanjang bantaran sungai yang belum jelas kepemilikannya (Pasal 8). Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dilakukan oleh Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam dengan membentuk tim adjudikasi pertanian (Pasal 12 dan Pasal 13).

Keempat, salah satu tugas Tim Adjudikasi Pertanian ialah **menyelidiki riwayat** tanah Kasultanan/tanah Kadipaten dan **menilai kebenaran alat bukti pemilikan** atau **penguasaan** tanah Kasultanan/tanah Kadipaten (Pasal 14 huruf c). Tidak ada argumentasi tentang ketentuan ini. Namun akibat potensial dari ketentuan ini tidak hanya berupa hilangnya hak guna dan hak pakai di atas tanah negara, tetapi juga hilangnya hak milik yang terbukti tidak dilengkapi sertifikat hak *eigendom* pada tahun 1918, ketika SG PAG dilahirkan oleh Rijktsblad 1918.

d. Ikhtisar

Rijktsblad 1918 menjadi pokok persoalan dalam implementasi UUK DIY, sehingga implementasi UUK DIY bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 33, UUPA dan UU Desa. Rijktsblad 1918 tidak tercantum dalam UUK DIY. Namun disisipkan dalam Rancangan Perdaís Pertanian sehingga jika

Perdaís Pertanian disahkan sebagaimana bunyi pasal-pasal dalam rancangannya, maka Perdaís Pertanian akan bertentangan dengan UUK, UUPA, UU Desa, dan UUD 1945. Saat ini sertifikasi terhadap tanah-tanah negara dan pembalikan nama tanah desa menjadi hak milik Kasultanan dan Pakualaman sudah berjalan meskipun Perdaís Pertanian belum disahkan.

4. Kedudukan Hukum Dari Tanah dengan Status SG dan PAG

Berdasarkan 1) definisi SG dan PAG serta hak asal usul menurut UUK DIY, 2) sifat UUK yang tidak berlaku surut, dan 3) kedudukan UUK DIY sebagai *lex specialis* dari UU Pemerintahan Daerah, maka kedudukan hukum dari tanah dengan status SG dan PAG sejatinya adalah tanah negara yang belum dibebani hak yang saat ini masih digunakan oleh Kasultanan atau Pakualaman, bukan semua tanah non *eigendom* yang didasarkan Rijktsblad No 16 dan No 18 Tahun 1918. Artinya, obyek tanah SG atau PAG dan pendaftarannya harus tunduk pada UUPA.

5. Kedudukan Hukum Dari Tanah yang Dikuasai Negara

UUK DIY mengatur 1) kedudukan Kasultanan dan Pakualaman sebagai BHWB dan 2) kewajiban BHWB melakukan pendaftaran tanah SG dan PAG. Hal ini menunjukkan bahwa ketentuan-ketentuan UUPA tetap berlaku, termasuk Diktum IV dan aturan pelaksanaannya. Kedudukan tanah negara sesungguhnya tetap ada di DIY, bukan ditiadakan dengan alasan asal-usulnya sebagai tanah kerajaan. Perlakuan negara terhadap tanah bekas swapraja di luar DIY kiranya dapat menjadi teladan.

6. Kedudukan Hukum dari Tanah Milik Masyarakat (Individu dan Tanah Desa)

Hak Milik yang terbit sesudah UUPA lahir, baik itu hak milik individu maupun milik desa, tetap sah dan tidak dapat diganggu gugat oleh UUK DIY karena kedudukan SG dan PAG menurut UUK telah jelas obyeknya. Rijktsblad 1918 tidak dapat dijadikan

landasan hukum untuk mengklaim kembali kepemilikan tanah desa melalui Pergub No 112 Tahun 2014 maupun kepemilikan tanah milik individu melalui Perda Dis Pertanahan yang akan disahkan kemudian³¹.

7. Kedudukan Hukum Agraria terhadap UUK DIY

1) Kapasitas UUK DIY Untuk Menjadi Landasan Hukum Pertanahan DIY

Meninjau kembali sejarah dan substansinya, kapasitas UUK DIY adalah aturan khusus dari UU Pemerintahan Daerah, sehingga sesungguhnya tidak perlu terlalu jauh mengatur pertanahan. Namun, apabila UUK DIY hendak tetap digunakan untuk mengatur pertanahan menurut kewenangan istimewa, maka dasarnya adalah UUPA dan aturan pelaksanaannya, bukan berdasar *Rijksblad*.

2) Kekuatan Argumentasi bagi SG dan PAG

SG dan PAG yang dimaksud oleh UUK DIY berlaku ke depan, sedangkan SG PAG yang dimaksud dalam Rancangan Perda Dis Pertanahan dan Pergub No 112 Tahun 2014 adalah berlaku surut, yaitu *Rijksblad* 1918 yang sudah resmi dicabut. **Argumentasi bahwa SG dan PAG tunduk pada *Rijksblad* tidak dapat dibenarkan**, karena eksistensi dan kekuatan hukum dari suatu aturan tetap ada meski terdapat pelanggaran atau tidak dijalankan. Begitu pula argumentasi yang menyatakan bahwa UUK DIY hadir untuk mengisi kekosongan hukum (Munsyarief 2013) tidak dapat dibenarkan karena kekosongan hukum tidak pernah terjadi baik secara *de jure* (UUPA dan aturan pelaksanaannya berlaku penuh di DIY) maupun *de facto* (eksistensi tanah negara dan tanah milik diakui dan kukuh). Pelaku yang berupaya menghidupkan *Rijksblad* dalam tata hukum NKRI justru

dapat terancam dengan KUHP Pasal 106 dan 110 tentang Kejahatan Terhadap Keamanan Negara (tindakan subversif).

3) Kepastian Hukum Atas Hak Tanah

Kepastian hukum atas tanah tetap terjamin sepanjang UUPA digunakan sebagai dasar dalam mengatur pertanahan di DIY, dan implementasi UUK DIY tidak dimaksudkan untuk menghidupkan kembali feodalisme pertanahan. Substansi UUK DIY perlu dikoreksi kembali terutama dalam mendefinisikan tanah non keprabon.

4) Kedudukan UUPA dan Aturan Pelaksanaannya terhadap UUK DIY

UUPA tetap berlaku meskipun UUK DIY disahkan karena UUPA adalah satu-satunya sumber hukum agraria di NKRI dan aturan khusus secara langsung dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

D. Kesimpulan

Pembahasan diawal tadi memberikan kita beberapa kesimpulan, diantaranya:

1. Kedudukan hukum dari tanah dengan status SG dan PAG harus tunduk pada UUPA. Artinya, tanah-tanah yang hendak dimiliki oleh BHWB diperoleh dari tanah negara, meliputi: tanah yang digunakan untuk kegiatan kebudayaan (untuk tanah keprabon) dan tanah yang diperoleh dengan pelepasan hak milik pihak lain melalui jual beli dengan BHWB (untuk tanah bukan keprabon).
2. Kedudukan Hukum dari tanah negara (HGB, Hak Pakai, dan tanah tanpa hak) tetap terjamin keberadaannya sepanjang UUPA tetap berlaku di NKRI.
3. Kedudukan hukum tanah dengan status hak milik baik individu maupun desa tetap terjamin oleh UUPA dan UU Desa sepanjang UUK DIY tidak dimaksudkan untuk menghidupkan kembali aturan hukum kolonial.
4. Kedudukan sumber-sumber hukum tentang

³¹Lihat Pasal 1 dan Pasal 14 Rancangan Perda Dis Pertanahan DIY yang berpotensi mengambil hak-hak milik yang ada setelah UUPA.

agraria terhadap UUK DIY tetap berlaku karena UUK DIY *lex specialis* dari UU Pemerintahan Daerah.

Mempertimbangkan kebutuhan akan kepastian hukum dalam hal pertanahan, terutama jaminan eksistensi hak menguasai negara atas tanah negara dan hak milik masyarakat atas tanah (individu dan komunal/desa), maka terhadap UUK DIY perlu untuk:

1. Dilaksanakan sesuai UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), UUPA dan aturan pelaksanaannya, dan UU Desa atau
2. Dilakukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi jika substansi dan implementasi UUK DIY dapat atau telah merugikan negara dan masyarakat.

Daftar Pustaka

- Adjiekoesoemo, BSW 2012, *Pembelaan Tanah untuk Rakyat, Jogja Gate: Pengkhianatan Terhadap HB IX dan PA VIII*, Sami Aji Center, Yogyakarta.
- Aditjondro, George Junus, SG dan PAG Penumpang Gelap RUUK (epilog) dalam Warsa Gurun (ed) 2013, *Menanam Adalah Melawan*, Paguyuban Petani Kulon Progo-Tanah Air Beta, Yogyakarta.
- Antoro, Kus Sri 2010, *Konflik-konflik di Kawasan Pertambangan Pasir Besi: Studi Implikasi Otonomi Daerah (Studi Kasus DIY)*, IPB, Tesis (tidak dipublikasikan)
- _____, 2014, 'Legitimasi Identitas Adat dalam Dinamika Politik Agraria', *Jurnal Bhumi* No 39 Tahun 13, April 2014, STPN Yogyakarta, p. 427-441,
- Burns, Peter 2010, *Adat, yang Mendahului Semua Hukum* dalam J,S, Davidson, D, Henley, S, Moniaga (ed), 2010, *Adat dalam Politik Indonesia*, KITLV-Jakarta Yayasan Obor, Jakarta.
- Fitzpatrick, Daniel 2010, *Tanah, Adat, dan Negara di Indonesia pasca-Soeharto: Perspektif seorang ahli hukum asing* dalam J,S, Davidson, D, Henley, S, Moniaga (ed), 2010, *Adat dalam Politik Indonesia*, KITLV-Jakarta Yayasan Obor, Jakarta.
- Klinken, Gerry van, *Kembalinya Para Sultan: Pentas Gerakan Komunitarian dalam Politik Lokal* dalam J,S, Davidson, D, Henley, S, Moniaga (ed.) 2010, *Adat dalam Politik Indonesia*, KITLV-Jakarta Yayasan Obor, Jakarta.
- Karjoko, Lego 2006, 'Komparasi Antara Sistem Hukum Tanah Nasional Dengan Sistem Hukum Tanah Keraton Yogyakarta', *Yustisia* Edisi Nomor 68 Mei - Agustus 2006, p.57-66, http://eprints.uns.ac.id/765/1/Komparasi_Antara_Sistem_Hukum_Tanah_Nasional_Dengan_Sistem%20Ao_Hukum_Tanah_Keraton_Yogyakarta.pdf
- Kusumoharyono, Umar 2006, 'Eksistensi Tanah Kasultanan (Sultan Ground) Yogyakarta Setelah Berlakunya UU No, 5 / 1960', *Yustisia* Edisi Nomor 68 Mei - Agustus 2006 <http://eprints.uns.ac.id/1816/1/44-fullteks.pdf>.
- Luthfi, Ahmad N, M. Nazir S, A, Tohari, Dian A, W, dan Diar Candra T 2009, *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan*, STPN Press, Yogyakarta.
- Munsyarief 2013, *Menuju Kepastian Hukum atas Tanah: Kasultanan dan Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Penerbit Ombak, Yogyakarta.
- Puri, Widhiana H 2014, 'Kontekstualitas Affirmative Action dalam kebijakan Pertanahan di Yogyakarta', *Jurnal Bhumi* No 37 Tahun 12, April 2013, STPN Yogyakarta, p. 169-180,
- Ranuwidjaja, Usep 1995, *Swapraja Sekarang dan Di Hari Kemudian*, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Sembiring, Julius 2012, *Tanah Negara*, STPN Press, Yogyakarta.
- Shiraishi, Takashi 1997, *Zaman Bergerak: Radikalisme Rakyat di Jawa 1912-1926*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Soemardjan, Selo 2009, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Komunitas Bambu, Depok.
- Suyitno 2006, 'Hak atas Tanah Kraton Kasultanan Yogyakarta', *Bulletin LMDP LAND*, Edisi 01 November 2006-Januari 2007, p 6-10.
- Topatimasang, Roem, 'Mapping as Tool for Community Organizing Against Power: A Moluccas Experience' In Brosius, P, J, et al, (ed) 2005, *Communities and Conservation: Histories and*

Politics of Community-Based Natural Resource Management, Rowman & Littlefield, Lanham and Oxford.

Yanuary, Dian 2012, *Commoning, Dispossession Projects and Resistance: A Land Dispossession Project for Sand Iron Mining in Yogyakarta, Indonesia*, International Conference on Global Land Grabbing II October 17-19, 2012 Land Deals Politics Initiative (LDPI), Department of Development Sociology at Cornell University, Ithaca, New York.

Zakaria, Yando 2014, 'Konstitusionalitas Kriteria Masyarakat (Hukum) Adat pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi No 35/PUU-X/2012', *Jurnal Kajian*, Vol 19 No 2 Juni 2014, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat RI, Jakarta p. 127-144.

Dokumen Sejarah:

Amanat 5 September 1945.

Perjanjian Giyanti, 13 Februari 1755.

Perjanjian Paku Alam I-Raffles, 13 Maret 1813.

Perjanjian Politik Hamengku Buwono IX-Gubernur Jenderal Hindia Belanda (Lucien Adam), 18 Maret 1940.

Perjanjian Ponorogo Pakubuwono II, 11 Desember 1749.

Sabdatama Sri Sultan Hamengku Buwono X, 10 Mei 2012.

Sabdatama Sri Sultan Hamengku Buwono X, 7 Maret 2015.

Peraturan perundang-undangan dan kebijakan:

Undang-undang No 3 Tahun 1950 jo UU No 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY.

Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Undang-undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

Undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Keputusan Mahkamah Konstitusi No 35/PUU-X/2012 perihal Pengujian UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No 69 Tahun 1984 tentang Penegasan Konversi Dan Pendaf-

taran Hak Atas Tanah Milik Perorangan Berdasarkan Perda Nomor 5 Tahun 1954 Di Propinsi DIY.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan pemberlakuan sepenuhnya UU No,5 Tahun 1960 di propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Gubernur DIY No 65 Tahun 2013 tentang Tanah Kas Desa.

Peraturan Gubernur DIY No 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.

Peraturan Menteri Pertanian Dan Agraria No 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi Dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah.

Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Pemerintah No 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah.

Peraturan Daerah DIY No 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Daerah DIY No 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah Di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Rancangan Perda Istimewa Bidang Pertanahan, dipublikasikan Juni 2014.

Surat Gubernur DIY kepada Kepala Kanwil BPN DIY No 593/0708, tertanggal 15 Februari 2013.

Surat Gubernur kepada Kepala Kanwil BPN DIY No 593/4811, tertanggal 12 Nopember 2012.

Surat Kepala Kanwil BPN DIY kepada Kepala Kantor BPN Sleman No 1031/300-34/VII/2014, tertanggal 03 Juli 2014.

Media massa

Anonim, 2015, Himpunan Masalah Agraria Struktural DIY, www.selamatkanbumi.com

Ardhiangga, I Made, 2015, "Ini 5 Sikap Yang Diajukan Silatnas Raja dan Sultan IV ke

- Pemerintah”, <http://bali.tribunnews.com/2015/04/28/ini-5-sikap-yang-diajukan-silatnas-raja-dan-sultan-iv-ke-pemerintah>.
- Basuki, Udar, 2014, “Tumpang Tindih Pengelolaan Tanah Yogyakarta”, *Majalah BALAIRUNG*, Edisi 51/XXIX/November 2014, hlm 42.
- Harian Jogja*, 16 Juli 2012, “Sultan: Permintaan PPLP Soal Sertifikasi Tanah Tidak Dapat Dipenuhi”,
- _____, 6 September 2013, “Tanah Kraton Ngayogyakarta Data Tanah Kraton Masih Mentah”.
- Kedaulatan Rakyat*, 2 Oktober 2013, “BPN DIY Siap Sertifikat Tanah SG dan PAG”.
- _____, 12 November 2014, “Cegah Jual Beli SG dan PAG, Pemda DIY Targetkan Buat 1000 Sertifikat”.
- Wicaksanti, Auviar Rizky, 2014, “Dualisme Dalam Gerak Transformasi Agraria”, *Majalah BALAIRUNG*, Edisi 51/XXIX/November 2014, hlm. 22-28.
- www.forpetankri.com

MEMAHAMI REORGANISASI RUANG MELALUI PERSPEKTIF POLITIK AGRARIA

Noer Fauzi Rachman¹

Abstract: The article bases on agrarian politic perspective to show the significance to consider the changing forces of “spatial reorganization” to expand capitalists mode of production for producing global commodities. Urbanized Indonesians are accustomed to fill their needs through market transaction. They take for granted that the transaction is natural. Moreover, for those who have interest to get profit, the transaction is the normalized mechanism. Different from the general view which assuming that the market mechanism is treated as opportunity, the article considers a market as an imperative force. Referring to Wood (1994, 2002) which promote market-as-imperative approach, the paper shows various mechanisms of deploying violence, including to change property relations in terms of land, natural resource, and territory.

Keywords: spatial reorganization, capitalist production, market as imperative

Abstrak: Naskah ini mempergunakan perspektif politik agraria ini untuk menunjukkan pentingnya kita mempertimbangkan perubahan dari waktu ke waktu kekuatan-kekuatan pembentuk “reorganisasi ruang” untuk perluasan cara/ system produksi kapitalis yang menghasilkan komoditas-komoditas global. Banyak orang kota Indonesia sudah terbiasa dan dibiasakan memenuhi kebutuhan hidupnya melalui transaksi jual beli. Semua cenderung menganggap transaksi jual-beli itu adalah alamiah. Lebih dari itu, untuk berhasil memenuhi kepentingan memperoleh pendapatan atau keuntungan, cara jual beli merupakan sesuatu yang sudah lazim ditempuh. Berbeda dengan pandangan umum bahwa pasar sebagai penyedia kesempatan, naskah ini menganggap pasar sebagai kekuatan yang memaksa. Merujuk pada karya Wood (1994, 2002) yang promosikan pendekatan market-as-imperative (pasar-sebagai-paksaan), naskah ini menunjukkan berbagai mekanisme operasi-operasi paksa reorganisasi ruang tersebut, termasuk mekanisme pemutusan hubungan kepemilikan rakyat terhadap tanah, sumberdaya alam dan wilayahnya.

Kata Kunci: reorganisasi ruang, produksi kapitalis, pasar sebagai pemaksa

A. Pendahuluan

Kelompok-kelompok rakyat miskin di banyak desa, di pinggir kota, di dataran tinggi, di pedalaman maupun di pesisir dari pulau-pulau, dilanda rasa risau dan kuatir sehubungan dengan ketidakpas-

tian hak atas tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola kepunyaannya. Mereka adalah korban-korban operasi paksa pelepasan hubungan kepemilikan rakyat terhadap tanah, sumber daya alam dan wilayah, yang pada gilirannya berakibat lanjutan berupa perubahan secara drastis tata guna dari tanah, sumber daya alam dan wilayah, serta perubahan posisi kelas dari rakyat dalam hubungannya dengan keberadaan sistem produksi baru yang berdiri dan bekerja atas tanah, sumber daya alam dan wilayah itu. Kebanyakan rakyat mengalah dan kalah. Mereka menyingkir atau meninggalkan kampung halamannya karena tidak lagi bisa mengandalkan hidup dari tanah, sumber

¹ Penulis adalah peneliti utama Sajogyo Institute, Ketua Dewan Pengarah Badan Prakarsa Pemberdayaan Desa dan Kawasan (BP2DK), anggota Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), dan Pengajar Mata Kuliah “Politik dan Gerakan Agraria”, Program S2 Sosiologi Pedesaan, Institute Pertanian Bogor. Ia memperoleh PhD di University of California, Berkeley tahun 2011 dalam bidang Environmental Science, Policy and Management. Penulis bisa dihubungi lewat: noerfauziberkeley@gmail.com

daya alam, dan wilayah yang telah dikapling perusahaan-perusahaan. Ada sedikit saja rakyat yang berhasil mempertahankan diri atau menghalau perusahaan-perusahaan yang mengkapling tanah-tanah mereka itu.

Ketika naskah ini ditulis, Koran *Kompas* edisi 18 April 2015 mengangkat tulisan “Konflik Lahan Adat Meningkat”. Suryati, Sekretaris Pelaksana *Kelompok Studi dan Pengembangan Prakarsa Masyarakat* (KSPPM) yang menjadi narasumber berita itu melaporkan bahwa sejak tahun 2003 hingga 16 April 2015, terdapat setidaknya konflik lahan antara 18 komunitas adat dengan *PT Toba Pulp and Paper* (*PT TPL*) yang beroperasi di kawasan Toba. “Setidaknya konflik itu melibatkan 3.777 keluarga atau 17.722 jiwa di lahan seluas 26.560,398 hektar di Kabupaten Humbalang Hasundutan, Tapanuli Utara, Samosir, Toba Samosir, Dairi, dan Simalungun.” (*Kompas*’ 2015). Perlu diketahui bahwa *PT TPL* memperoleh lisensi izin pemanfaatan lahan untuk Hutan Tanaman Industri melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan (SK Menhut) Nomor 58/2011 untuk lahan seluas 188.000 hektar. Izin ini merupakan pembaruan atas SK Menhut 493/1992 hektar untuk lahan seluas kurang lebih 269.000 hektar atas nama *PT Inti Indorayon Utama* (IIU).

Kasus konflik lahan di wilayah ini bukan hanya 18 kasus itu saja. Ke-18 kasus itu adalah mereka yang bertahan hingga saat ini. Banyak komunitas yang sudah kalah atau akhirnya mengalah terhadap *PT TPL* atau *PT IIU*.² Konflik-konflik lahan di wilayah ini sudah berlangsung dalam jangka waktu yang panjang, semenjak *PT IIU* bekerja di sana mendapatkan lisensi pembalakan kayu (alias: Hak Pengu-

sahaan Hutan/HPH) dari Menteri Kehutanan seluas 100.000 hektar pada tanggal 23 Oktober 1984 dengan jangka waktu pengusahaan 20 tahun.

Di akhir tahun 2003, saya memiliki satu kesempatan mengharukan saat mengunjungi salah satu dari konflik-konflik lahan itu, yakni yang terjadi di kampung Naga Hulambu, Kabupaten Simalungun. Saya bertemu dan mendengar cerita bagaimana seorang ibu (*inang*) memimpin rakyatnya mempertahankan tanah air mereka dengan cara mengusir kontraktor-kontraktor *PT TPL* yang telah, sedang, dan akan menghabisi kebun-kebun kepunyaan mereka yang telah dipenuhi oleh pohon kayu, buah-buahan, maupun sayur-sayuran.

Uraian di atas dimaksudkan untuk menunjukkan masalah konflik agraria ini bersifat kronis dan meluas. Kasus-kasus konflik agraria tersebar di seantero nusantara. Salah satunya dibuat oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang melaporkan bahwa sepanjang tahun 2014 sedikitnya telah terjadi 472 konflik agraria di seluruh Indonesia dengan luasan konflik mencapai 2.860.977,07 hektar. Konflik-konflik ini melibatkan sedikitnya 105.887 kepala keluarga (KK). Data KPA memperlihatkan konflik agraria tertinggi pada tahun ini terjadi pada proyek-proyek infrastruktur, yaitu sebanyak 215 konflik agraria (45,55%). Selanjutnya ekspansi perluasan perkebunan skala besar menempati posisi kedua yaitu 185 konflik agraria (39,19%), dilanjutkan oleh sektor kehutanan 27 kasus (5,72%), pertanian 20 (4,24%), pertambangan

²Pertama kalinya saya membaca satu kasus dari wilayah ini melalui buku Ibrahim Gidrach Zakir (1980) *Dari Jenggawah ke Sirua-ria: Sebuah Peneguhan Sikap di Hadapan Pengadilan Mahasiswa*, yang diterbitkan di Bandung oleh Badan kerjasama Pembelaan Mahasiswa Indonesia. Buku ini adalah Pledoi Ibrahim Gidrach Zakir, salah seorang mahasiswa yang dipenjarakan oleh rezim militer Orde Baru karena tuntutan mereka agar Soeharto

mundur dari jabatan sebagai Presiden Republik Indonesia. Kasus ini telah menjadi perhatian para pekerja hak asasi manusia sejak akhir tahun 1989. Salah satu yang saya baca dari YLBHI (1990) berjudul *Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1989*. Sedangkan naskah akademik terbaik mengenai perjuangan agraria disana, termasuk yang digerakkan oleh ibu-ibu Sugapa, adalah Simbolon, Indira Juditka 1998, *Peasant Women and Access to Land; Customary Law, State Law and Gender Based Ideology; The Case of the Toba - Batak (North Sumatra)*, sebuah naskah *PhD thesis* di Wageningen University.

14 (2,97%), perairan dan kelautan 4 (0,85%), dan lain-lain ada 7 konflik (1,48%). Dibandingkan tahun sebelumnya, terjadi peningkatan jumlah konflik sebanyak 103 atau meningkat 27,9% dari tahun 2013. Secara kumulatif selama 10 tahun masa pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono (SBY) (2004-2014) setidaknya telah terjadi 1.520 konflik agraria di seluruh wilayah Republik Indonesia, dengan luasan areal konflik seluas 6.541.951,00 hektar dan melibatkan lebih dari 977.103 kepala keluarga (KK), yang harus menghadapi ketidakadilan agraria dan konflik berkepanjangan. Dapatlah dikatakan bahwa dalam kurun waktu 10 tahun terakhir ini rata-rata hampir dua hari sekali meletus satu kasus konflik agraria (Konsorsium Pembaruan Agraria 2014).

Di sini saya tidak akan mengurai kasus-perkasus, melainkan mengarahkan penjelasan mengenai sebab utama dari porak-porandanya kehidupan rakyat dan tanah air yang berlangsung secara sistemik, yakni reorganisasi ruang untuk perluasan sistem produksi kapitalisme yang menghasilkan komoditas-komoditas global demi penciptaan keuntungan dan akumulasi modal perusahaan-perusahaan raksasa.

B. Reorganisasi Ruang

Saat ini tidak bisa tidak, kita harus membicarakan kapitalisme dan memahami cara bekerjanya. Sebab, kapitalisme telah menjadi suatu sistem produksi yang menguasai Indonesia dan dunia sekarang ini. Fernand Braudel, sejarawan Perancis dan pemimpin dari Aliran *Annales* (*Annales School*) dalam ilmu sejarah, menulis kalimat yang dikutipkan di atas itu dalam salah satu karya klasiknya *Civilization and Capitalism 15th – 18th Century Volume II: the Wheels of Commerce*: “manakala kapitalisme diusir keluar dari pintu, ia akan masuk kembali lewat jendela.” Ia melanjutkan, “Suka atau tidak, ... terdapat suatu bentuk kegiatan ekonomi yang tak bisa dihindari memanggil ingatan kita pada kata ini dan tidak bisa tidak” (Braudel 1979,

p.231). Kapitalisme adalah suatu sistem produksi yang berdasarkan pada pemisahan antara pemilik dan pekerja, serta manajer pengelola produksi, dan yang senantiasa berorientasi untuk melipatgandakan keuntungan si pemilik. Mesin-mesin produksinya harus terus bergerak memproduksi tidak henti-henti untuk menghasilkan komoditi atau barang dagangan secara standar dan massal. Barang dagangan atau komoditi itu kemudian disirkulasikan sedemikian rupa lewat berbagai rantai distribusi sehingga bisa sampai pada konsumen.

Seperti diuraikan secara padat oleh Schumpeter (1944/1976, p. 82-83), sebagai suatu sistem ekonomi yang khusus, kapitalisme tidak pernah statis tetapi sangat dinamis. Perubahan yang dihasilkan oleh kapitalisme bukan hanya dikarenakan fakta bahwa kehidupan ekonomi berlangsung dalam suatu lingkungan sosial dan alam yang berubah. Memang penting juga melihat pengaruh kekuatan politik dan segala pergolakan yang timbul dari padanya terhadap perubahan industrial, akan tetapi kesemuanya itu bukanlah penggerak utamanya. Tidak pula hanya karena pengaruh yang begitu rupa dari ilmu dan jumlah modal yang diinvestasikan, atau oleh pengaruh khusus dari sistem-sistem moneter, yang semuanya memang benar berpengaruh. Dorongan pokok yang membentuk dan menggerakkan mesin kapitalis sesungguhnya berasal dari kemampuannya membuat rakyat mengkonsumsi barang-barang yang baru, yang dimungkinkan melalui cara-cara produksi baru, transportasi baru, pasar-pasar baru, dan manajemen organisasi industrial baru.

Barang-barang dagangan selalu harus dibeli dan rakyat kita dipacu untuk terus menjadi konsumen belaka. Mekanisme-mekanisme baru untuk memperbesar konsumsi terus-menerus diperbaharui, yang lama diganti dan yang baru diciptakan. Kapitalisme akan mati bila tidak ada yang membeli barang dagangan (komoditi) yang mereka hasilkan. Dari hari ke hari, sistem produksi kapitalis terus menerus menghasilkan barang-barang baru, ter-

masuk untuk menggantikan barang-barang dagangan yang dihasilkan oleh sistem produksi non-kapitalis. Saat ini, kita lihat kenyataan bahwa selera rakyat dibentuk melalui iklan dan gaya hidup konsumtif yang mampu membangkitkan gairah mengidamkan dan membeli barang-barang baru. Upaya pembiasaan membeli pun digencarkan melalui iklan-iklan TV, radio, *billboard* penjualan di *mall-mall*, supermarket di kota-kota hingga minimarket dan toko-toko di kelurahan/desa-desa, serta situs-situs maya yang menawarkan secara *online*.

Ekspansi sistem produksi kapitalis memerlukan reorganisasi ruang (*spatial reorganization*) yang khusus agar sistem produksi yang bercorak kapitalistik bisa meluas secara geografis (*geographic expansion*). Istilah yang dimaksudkan di sini lebih luas maknanya dari istilah yang disebut oleh pemerintah sebagai “penataan ruang”. Secara umum, yang dimaksudkan dengan istilah ruang dalam “reorganisasi ruang” di sini mencakup: (a) ruang imajinasi dan penggambaran, termasuk perancangan teknokratik yang diistilahkan *master plan*, *grand design*, dan sebagainya; (b) ruang material, tempat dimana kita hidup; dan (c) praktik-praktik keruangan dari berbagai pihak dalam membuat ruang, memanfaatkan ruang, memodifikasi ruang, dan melenyapkan ruang, dalam rangka berbagai upaya memenuhi keperluan, termasuk mereka yang berada dalam posisi sebagai bagian negara, atau korporasi, atau rakyat.³

Reorganisasi ruang dilakukan terus-menerus oleh perusahaan-perusahaan yang bermaksud untuk terus melipatgandakan keuntungan dan menghindari kerugian. Keuntungan itu pada dasarnya diperoleh dari privatisasi tanah dan sumber daya alam, pemisahan antara penghasil dan pemilik barang yang dihasilkan, dan eksploitasi tenaga kerja untuk menghasilkan barang dagangan

yang bernilai tambah. Komoditas atau barang dagangan yang dihasilkan oleh sistem produksi kapitalis itu ditransportasikan sedemikian rupa mulai dari tempat ia diproduksi hingga diperdagangkan dan dikonsumsi rakyat, baik untuk memenuhi kebutuhan hidup maupun melayani kebiasaan berbelanja (budaya konsumtif).

Manusia-manusia yang sepenuhnya menikmati menjadi bagian dari sirkuit produksi-konsumsi komoditas itu terus menyebarluaskan kehebatan dari sistem produksi ini, dan meyakini bahwa kita tidak bisa mengelak kecuali menjadi bagian dari kapitalisme. Kita sepenuhnya bisa memahami mereka yang bekerja mengabdikan dirinya secara profesional dengan andalan keahliannya, memperoleh upah, penghargaan, dan jaminan karir yang diatur lewat manajemen tertentu.

Umumnya yang tidak mereka ceritakan adalah cara sistem-sistem produksi kapitalis ini makin memperluas wilayah kerjanya melalui operasi-operasi kekerasan, terutama merampas tanah kepunyaan rakyat, dan membatasi bahkan membuat rakyat tidak bisa lagi menikmati tanah dan sumber daya alamnya, mengubah secara drastis dan dramatis tata guna tanah yang ada, dan menciptakan kelompok-kelompok pekerja yang dengan sukarela maupun terpaksa siap sedia didisiplinkan untuk menjadi penggerak sistem produksi kapitalis itu. Sistem pertanian keluarga, perladangan suku, wana-tani, pengembalaan suku, kebun-hutan bersama, hingga pengelolaan pesisir dan laut itu diluluh-lantakkan.

Ekspansi sistem-sistem produksi kapitalis akan memaksa kehidupan mereka berubah. Keadaan kampung, ladang, sawah, hutan, sungai, dan pantai mereka telah, sedang dan akan terus diubah oleh industri pengerukan (batu bara, timah, nikel, pasir besi, bauksit, emas, semen, marmer, dsb), industri *pulp and paper*, industri perkebunan kelapa sawit, industri perumahan dan pariwisata, industri manufaktur, dan lain sebagainya.

Semua sistem produksi baru ini perlu dipahami

³ Rujukan komponen ini berangkat dari pemikiran Henri Lefebvre (1992).

sebagai bagian dalam jaringan produksi internasional/global yang ekspansif. Perusahaan-perusahaan raksasa di bidang industri pertambangan, kehutanan, pekebunan, manufaktur, perumahan dan turisme, infrastruktur, dan lainnya, bekerja berdasarkan lisensi atau surat izin yang diperoleh dari pejabat publik yang berwenang. Lisensi-lisensi itu menjadi alas hukum untuk menyingkirkan dan meminggirkan rakyat agraris (petani, nelayan, masyarakat adat yang mengumpulkan hasil hutan/laut, dan sebagainya) dari tanah dan ruang hidupnya, baik oleh perusahaan-perusahaan pemegang lisensi itu, maupun aparat keamanan/polisi yang bekerja untuk perusahaan-perusahaan pemegang lisensi itu. Konsesi-konsesi berupa taman-taman nasional dan kawasan konservasi lainnya, yang dihasilkan oleh keputusan-keputusan Menteri Kehutanan, juga menjadi dasar penyingkiran rakyat atas nama *biodiversity hotspot*, di mana spesies-spesies flora fauna yang langka dan ekosistemnya perlu dikonservasi.

Saat ini, yang sedang menjadi andalan pemerintahan adalah pembangunan berbagai mega proyek infrastruktur, seperti pembangunan jalan, pelabuhan, lapangan terbang beserta *aerocity*, kompleks industri pengolahan, dan semacamnya. Berbeda dengan yang lain, infrastruktur memiliki fungsi khusus melayani komoditas untuk bersirkulasi, khususnya dengan jalan darat atau kereta api, pelabuhan, atau bandara udara. Komoditas ditransportasikan dari satu tempat ke tempat lainnya hingga sampai ke konsumen. Proyek-proyek pembangunan infrastruktur yang masif ini ikut menyumbang juga pada penyingkiran rakyat dari kampung halamannya.

Sejak masa kebijakan otonomi daerah dimulai tahun 2000, pemerintah daerah lebih tertarik memburu rente yang dapat diperolehnya, baik dari pembagian keuangan dari pemerintah pusat, maupun dari pemberian izin-izin. Bertarung dalam pemilu kepala daerah (pemilukada) menghabiskan biaya yang sangat mahal, dan itu membuat kepala

daerah harus mempunyai cara mendapatkan kompensasi dari pengeluarannya ketika bertanding dalam pemilukada itu. Cara itu menemukan bentuk praktisnya ketika desakan desentralisasi berujung pada kewenangan kabupaten dalam pemberian izin lokasi, izin usaha pertambangan, dan sebagainya.

Alih-alih mengurus masalah porak-porandanya tanah air, kampung halaman rakyat, negara memfasilitasi pemenuhan kepentingan akumulasi kekayaan segelintir orang, sebagaimana disinyalir oleh Karl Marx dan Friedrich Engels (1848/1993) dalam pamfletnya yang termasyhur *Manifesto of The Communist Party* bahwa “(t)he executive of the modern state is nothing but a committee for managing the common affairs of the whole bourgeoisie.” Tentu saja, keberadaan negara yang melulu bersifat instrumental terhadap perluasan sistem kapitalisme ini sesungguhnya bertentangan dengan maksud pembentukan Republik Indonesia, sebagaimana dicita-citakan pada masa pendiriannya. Justru sebaliknya, negara diidamkan sebagai kekuatan pembebas rakyat.

Barang-barang yang diperjualbelikan dihasilkan di pabrik-pabrik yang lokasinya jauh dari tempat barang itu dijual. Semua barang itu dimungkinkan hadir melalui rantai komoditas (*commodity chain*) yang merupakan bagian dari sirkuit produksi-sirkulasi-konsumsi. Indonesia menduduki posisi khusus dalam sirkuit ini. Istilahnya, terdapat pembagian kerja yang telah diatur secara internasional (*international division of labour*), di mana posisi dan andil Indonesia dalam tata perekonomian global itu sungguh penting untuk dicermati. Kebijakan industri mengatur kehadiran pabrik-pabrik yang menghasilkan barang dagangan sesuai standar dan secara massal. Semua itu diatur dalam perjalanan industrialisasi Indonesia secara nasional, yang telah melintasi berapa kali periode. Kita telah mengalami suatu pengalaman Industrialisasi Substitusi Import (ISI) yang dimulai awal tahun 1970-an hingga Industrialisasi Orientasi Eksport (IOE) pada tengah

tahun 1980-an. Muaranya adalah pembangunan kawasan-kawasan industri khusus (*special economic zone*), yang menjadi lokasi pabrik-pabrik, dengan sistem produksi kapitalis yang mendasarkan diri pada cara pabrik model *Fordism*. Istilah *Fordism* ini berasal dari nama industrialis Amerika Henry Ford, yang membangun pabrik mobil Ford dengan suatu sistem sosial dan ekonomi modern berdasarkan bentuk produksi massal industri yang memiliki standar. Teknik dalam manajemen industrinya disebut sebagai *assembly line* dengan alat “ban berjalan” dan tugas buruh yang repetitif.

Di akhir tahun 1990-an, setelah Presiden Jenderal Soeharto turun tahta dan rezim otoritarian orde baru kehilangan cengkeramannya, sebagai respon manajemen industri terhadap gerakan-gerakan serikat buruh yang semakin menguat, marak mekanisme *sub-contracting*, dimana tidak diperlukan suatu hubungan industrial yang memberi peran bagi serikat-serikat buruh, terutama dalam kontrak kerja yang mencakup kondisi kerja dan penentuan nilai upah. Lebih dari itu, suatu model manajemen industri baru, yang disebut sebagai *post-fordism*, yakni suatu sistem manajemen industri untuk produksi barang dagangan yang masal melalui mekanisme yang lebih lentur dalam skala produksi, spesialisasi, lokasi produksi, dan sebagainya, dengan basis penggunaan teknologi informasi, komunikasi dan transportasi baik dalam rantai pasokan (*supply chain*) untuk produksi hingga sirkulasi barang dagangan sampai ke konsumen.

Model paling akhir dan terbaru adalah yang disebut sebagai “jaringan produksi internasional” (*international production network*), atau juga disebut sebagai jaringan produksi global (*global production network*). Jaringan produksi internasional/global berlangsung dalam skala besar dan sedang dilayani oleh negara, termasuk melalui pembangunan berbagai mega proyek infrastruktur dalam kerangka pelaksanaan *Comprehensive Asia Development Plan (CADP)* dan *Master Plan*

Percepatan dan Perluasan Ekonomi Indonesia (MP3EI) (lihat ERIA 2009, 2010, Pemerintah Indonesia 2011). Pelajarilah kritik atas rancangan MP3EI sebagai *Master Plan* untuk mereorganisasi ruang bagi perluasan investasi dan pasar di Asia melalui pembangunan proyek infrastruktur raksasa, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi penciptaan krisis sosial ekologis (Rachman dan Januardi 2014).

Konsep-konsep baru seperti koridor ekonomi, konektivitas, kawasan ekonomi khusus, dan lainnya, diandalkan untuk meyakinkan pembaca mengenai keharusan proyek-proyek infrastruktur raksasa dalam rangka menjadikan Indonesia sebagai sumber bahan mentah bagi investasi perusahaan-perusahaan untuk menghasilkan dan mensirkulasikan komoditas global. Pada gilirannya Indonesia hendak dijadikan bagian dari “Pabrik Asia” (*Asia Factory*). Istilah *Asia Factory* ini dibuat untuk menunjukkan suatu model baru dalam produksi komoditas yang berisi jaringan-jaringan produksi tingkat regional yang menghubungkan pabrik-pabrik di berbagai wilayah ekonomi Asia yang memproduksi bagian-bagian dan komponen-komponen yang kemudian dirakit, dan produk akhirnya dikirim ke wilayah-wilayah “ekonomi maju” (Asian Development Bank 2013, p. 2).

C. Merasani Kutukan Kolonial

Ellen M. Wood (1994, 2002) membedakan *market-as-opportunity* (pasar-sebagai-kesempatan), dan *market-as-imperative* (pasar-sebagai-keharusan). *Pasar sebagai kesempatan* bekerja melalui proses sirkulasi barang dagangan. Kebutuhan manusia pada gilirannya dibentuk agar dapat mengkonsumsi apa-apa yang diproduksi. Sebagai suatu sistem produksi yang khusus, ia mendominasi cara pertukaran komoditas melalui pasar. Lebih dari itu, perusahaan-perusahaan raksasa sanggup membentuk bagaimana cara sektor ekonomi dikelola oleh badan-badan pemerintahan hingga pada pemikiran bagaimana ekonomi pasar itu diagung-agungkan.

Sementara itu, *pasar-sebagai-keharusan* dapat dipahami mulai dari karakter sistem produksi kapitalis sebagai yang paling mampu dalam mengakumulasi keuntungan melalui kemajuan dan pemutakhiran teknologi, serta peningkatan produktivitas tenaga kerja per unit kerja, serta efisiensi hubungan sosial dan pembagian kerja produksi dan sirkulasi barang dagangan. Karena karakter kapitalisme yang progresif inilah kita menyaksikan penggantian pabrik-pabrik yang telah usang, sektor-sektor ekonomi yang tidak kompetitif, hingga penggantian para pekerja yang keterampilannya tidak lagi dapat dipakai. Istilah Joseph Schumpeter yang dibuat terkenal oleh David Harvey adalah *creative destruction* (Harvey 2006). Maksudnya, sebagai sistem produksi yang khusus, kapitalisme ini memberi tempat hidup dan insentif bagi semua komponen yang efisien, dan menghukum mati atau membiarkan mati hal-hal yang tidak sanggup menyesuaikan diri dengannya. Selanjutnya, di atas apa-apa yang telah dihancurkan itulah dibangun sesuatu yang baru, yang dapat lebih menjamin penciptaan keuntungan dan keberlangsungan akumulasi modal. Hal ini mencakup juga perubahan hubungan kepemilikan dan tata guna mengenai tanah dan sumber daya alam, tata guna tanah, hutan, pantai, dan sebagainya. Membangun sistem produksi kapitalistik dimulai dengan menghancurkan terlebih dahulu sistem produksi nonkapitalis yang telah terlebih dahulu ada di wilayah yang disasar itu.

Menurut David Harvey (2006), *creative destruction* itu semakin mencolok saat berbagai praktik dan kebijakan pemerintah didasari oleh paham neoliberalisme. Dalam hal ini neoliberalisme merupakan suatu paham yang menempatkan kebebasan individu untuk berusaha sebagai norma tertinggi dan paling baik dilindungi dan dicapai dengan tata kelembagaan ekonomi yang menganalkan jaminan atas hak kepemilikan pribadi, pasar bebas, dan perdagangan bebas. Paham neoliberalisme tidak anti pada intervensi pemerintah, melain-

kan justru mendayagunakannya. Aransemen kelembagaan dan kebijakan ekonomi yang diabdikan untuk mengoperasionalkan paham ini secara sungguh-sungguh dirancang untuk terwujud, termasuk privatisasi, finansialisasi, dan berbagai formula menghadapi krisis-krisis finansial dan ekonomi.

Membicarakan kapitalisme bukanlah sesuatu topik yang baru bagi Indonesia sebagai bangsa. Cara bagaimana kapitalisme ini bekerja memporak-porandakan tanah air Indonesia sudah secara gamblang dulu ditunjukkan oleh Soekarno dalam karyanya *Indonesia Menggugat* (1930). Lebih lanjut, bagaimana perjuangan kemerdekaan Indonesia dimaknai sebagai arus balik menandingi kapitalisme, imperialisme dan kolonialisme dapat dipelajari pada karya Tan Malaka (1925) *Naar de 'Republiek-Indonesia'* (*Menuju Republik Indonesia*), Mohammad Hatta (1932) *Ke Arah Indonesia Merdeka*, Soekarno (1933) *Mentjapai Indonesia Merdeka*.⁴

Di sini kita musti secara khusus menyebut andil Soekarno dalam merumuskan Pancasila sebagai dasar negara dalam pidato di BPUPKI 1 Juni 1945. Ia

⁴Siapakah yang sekarang membaca naskah-naskah mereka itu? Mereka adalah para pendiri bangsa yang fasih mengkritik kapitalisme, imperialisme, dan kolonialisme. Karya-karya mereka itu sanggup menjadi rujukan utama bagi semua elite pemimpin kemerdekaan bangsa Indonesia yang berusaha mencari tahu akar-akar kesengsaraan rakyat Indonesia. Selanjutnya pamflet yang ditulis Tan Malaka, Soekarno dan Mohammad Hatta yang ditulis hampir secara bersamaan mampu menjadi rujukan untuk mengerti mengapa Indonesia Merdeka adalah suatu cita-cita dan sekaligus pembentuk dari cara rakyat memperjuangkan kemerdekaan Indonesia, *zonder* kapitalisme, dan kolonialisme. Bagi yang sulit mendapatkan naskah-naskah ini, ikutilah ikhtisar karya-karya itu yang dibuat oleh seorang cedekiawan cum wartawan bernama pena Parakitri. Silakan kunjungi majalah yang diasuhnya pada situs sebagai berikut http://zamrudkatulistiwa.com/2009/06/21/naar_de_republiek_indonesia/. http://zamrudkatulistiwa.com/2009/06/24/ke_arah_indonesia_merdeka/. http://zamrudkatulistiwa.com/2009/07/01/mancapai_indonesia_merdeka/

dengan jelas dan jenius menunjukkan bagaimana Negara Republik Indonesia musti difungsikan sebagai Ibu Pertiwi yang memangku rakyat sebagai warga negaranya. “Apakah kita mau Indonesia merdeka yang kaum kapitalisnya merajalela, ataukah yang semua rakyatnya sejahtera, yang semua orang cukup makan, cukup pakaian, hidup dalam kesejahteraan, merasa dipangku oleh Ibu Pertiwi yang cukup memberi sandang pangan kepadanya?”

Arah politik agraria Indonesia di masa awal kemerdekaan adalah menghilangkan sisa-sisa feodalisme dan kolonialisme untuk memberi jalan bagi sistem ekonomi nasional bekerja atas prinsip Pasal 33 ayat (3) “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” – kalimat yang perumusannya dibuat oleh Drs. Mohammad Hatta, Wakil Presiden pertama Republik Indonesia. Meski wacana *land reform* berhasil menjadi kebijakan nasional, namun dua sistem agraria warisan kolonialisme, yakni perkebunan-perkebunan besar di Jawa dan Sumatera dan penguasaan lahan hutan oleh Perhutani di Jawa, berhasil berlanjut hidup dengan menempatkan diri sebagai perusahaan-perusahaan milik negara, yang dikerangkakan sebagai bagian dari Ekonomi Terpimpin. Selanjutnya, kebijakan *land reform* berfokus pada urusan membatasi penguasaan tanah-tanah pertanian rakyat, melarang penguasaan tanah swapraja dan tanah-tanah guntai, redistribusi tanah-tanah negara dan pengaturan bagi hasil (Fauzi 1999; Rachman 2013).

Land reform kemudian bergeser dari agenda bangsa untuk mewujudkan keadilan agraria berubah menjadi isu politik yang membelah pengelompokan sosial-politik dan membuat perebutan tanah menjadi basis dari pertarungan yang lebih luas di pedesaan Jawa, Bali, sebagian Sumatera dan sebagian Nusa Tenggara, termasuk dengan melibatkan aksi-aksi sepihak, pembunuhan massal, penangkapan, dan pemenjaraan puluhan ribu rakyat yang digolongkan komunis (Utrecht 1969a,

1973b, 1976c; Lyon 1970; and Mortimer 1972). Konflik itu berkulminasi pada kudeta merangkak pada rezim Soekarno, yang membuat jenderal Soeharto naik sebagai Presiden RI, dan dimulainya rezim otoritarianisme militer (Wardaya 2007a, 2007b).

Seperti ditunjukkan oleh Hilmar Farid (2005), keseluruhan rangkaian kekerasan itu perlu dimengerti sebagai bagian dari *primitive accumulation*, proses awal kembalinya kapitalisme bekerja di Indonesia.

Apa yang diwariskan oleh rezim nasionalis ‘Demokrasi Terpimpin’ 1958-1965 kepada kita sekarang ini adalah ajaran-ajaran untuk menandingi fondasi dari kapitalisme kolonial, termasuk dalam bidang politik agraria. Mohammad Hatta telah meletakkan dasar-dasar yang melarang tanah (dan sumber daya alam) untuk diperlakukan sebagai komoditas (barang dagangan). Kita ingat juga Mochammad Tauchid dalam bukunya *Masalah Agraria* jilid 1 dan 2 (1952/3), yang memberikan penjelasan paling menyeluruh tentang politik agraria Indonesia, termasuk meletakkan dasar bahwa penyelesaian masalah agraria menentukan kelangsungan hidup bangsa dan rakyat Indonesia.

Selain Pancasila yang telah menjadi ideologi negara, Soekarno telah pula melahirkan formula Trisakti (Berdaulat dalam Politik, Berdikari dalam Ekonomi, dan Berkepribadian dalam Kebudayaan) untuk menginspirasi perjuangan dekolonisasi dalam segala bentuknya, bukan hanya untuk Indonesia tapi untuk perjuangan kemerdekaan negeri-negeri terjajah lainnya, sebagaimana secara fundamental ditegaskan dalam deklarasi “Dasasila Bandung” yang dihasilkan oleh Konferensi Asia-Afrika Tahun 1955. Namun, selama kepemimpinan langsung Presiden Soekarno (1958-1965), Indonesia belum berhasil mengatasi apa yang saya istilahkan “kutukan kolonial”, yang secara lantang pernah disampaikan oleh Presiden Soekarno pada sidang pleno pertama Dewan Perantjang Nasional (1959) di Istana Negara, 28 Agustus 1959. Kutukan itu,

pertama, “Indonesia menjadi pasar penjualan daripada produk-produk negeri pendjadjah atau negeri-negeri luaran di tanah air kita”; kedua, “Indonesia menjadi tempat pengambilan bahan-bahan pokok bagi industriil kapitalisme di negeri pendjadjah atau negeri-negeri lain”, dan ketiga, “Indonesia menjadi tempat investasi daripada modal-modal pendjadjah dan modal-modal asing jang lain.”

Betapa ironisnya bahwa sebagian dari wajah Indonesia masih mengidap “kutukan kolonial” setelah hampir 70 tahun berjalan melewati “jembatan emas” kemerdekaan. Sesungguhnya, “kutukan kolonial” itu, oleh Soekarno dikontraskan dengan keperluan untuk secara leluasa “menyusun masyarakat Indonesia merdeka yang gagah, kuat, sehat, kekal dan abadi”. Secara jelas hal ini dipidatikan oleh Ir. Soekarno dalam *Badan Persiapan Usaha-usaha Kemerdekaan* 1 Juni tahun 1945, setelah memaknai kemerdekaan Indonesia sebagai “jembatan emas”.

Kutukan kolonial ini menemukan rezim penguasa politik yang mewujudkannya, rezim otoritarian-militer Orde Baru (1966-1998), yang kembali menjalankan politik agraria kolonial, khususnya dengan mempraktekkan kembali azas *domein* Negara. Sejarah politik agraria di Hindia-Belanda memberi pelajaran bahwa pemberlakuan azas *domein* negara, baik dengan *Boschordonantie voor Java en Madoera* 1865 (Peraturan Kehutanan untuk Jawa dan Madura 1865), dan *Agrarische Wet* 1870, menyatakan klaim bahwa setiap tanah (hutan) yang tidak dapat dibuktikan adanya hak kepemilikan pribadi (*eigendom*) di atasnya maka menjadi *domein* pemerintah. Pemberlakuan pernyataan *domein* (*domein verklaring*) ini merupakan suatu cara agar perusahaan-perusahaan dari negara-negara Eropa dapat memperoleh hak-hak pemanfaatan yang eksklusif atas tanah/wilayah di tanah jajahan, membentuk rezim tenaga kerja kolonial yang khusus, dan menjadi sistem-sistem agraria kehutanan dan perkebunan, yang menghasilkan komoditas ekspor (Tauchid 1952/2009, p. 32-90;

Peluso 1992, p. 44-67; Simbolon 1995/2007, p. 155-7; Fauzi 1999, p. 33-37).

Rezim penguasa Orde Baru di bawah kepemimpinan Jenderal Suharto yang berkuasa melalui peralihan kekuasaan yang berdarah-darah ditahun 1965-1966, kembali memberlakukan azas *domein* ini. Melalui sistem perijinan (lisensi) yang serupa dijalankan oleh pemerintah kolonial, badan-badan pemerintahan pusat mengkapling-kapling tanah-air Indonesia untuk konsesi pertambangan, kehutanan dan perkebunan, dan mengeluarkan paksa penduduk yang hidup di dalam konsesi itu. Tiap-tiap rezim kebijakan dari badan pemerintah pusat memiliki instrumen hukum dan birokrasi pemberian lisensi yang berbeda-beda. Nama, definisi, dan bentuk dari lisensi-lisensi itu berubah dari waktu ke waktu, sesuai dengan keperluan perusahaan untuk mengakumulasi kekayaan, karakteristik sumber daya alam yang disasar, dan rancangan pemerintah untuk mengkomodifikasi atau mengkonservasi sumber daya alam.

Wilayah-wilayah rakyat yang masuk dalam tanah negara atau kawasan hutan negara nasibnya bergantung pada kelompok kategori di mana wilayah rakyat itu berada, dan lisensi-lisensi yang dikeluarkan Menteri Kehutanan yang mencakup atau mengenai wilayah rakyat itu. Konflik-konflik agraria struktural muncul ketika rakyat menolak disingkirkan oleh perusahaan pemegang izin, dan melakukan perlawanan secara terus menerus. Konflik-konflik ini merebak di mana-mana dan menjadi kronis, karena pemerintah terus saja berfungsi melayani dan melindungi kepentingan-kepentingan perusahaan-perusahaan, dan tidak ada mekanisme penyelesaian konflik yang tepat untuk menjamin tercapainya keadilan agraria (Rachman 2013).

Persis di titik ini hubungan dan cara penduduk menikmati hasil dari tanah airnya telah diputus melalui pemberlakuan hukum, penggunaan kekerasan, pengkaplingan wilayah secara fisik, hingga penggunaan wacana dan simbol-simbol

baru yang menunjukkan status kepemilikan yang bukan lagi dipunyai rakyat. Bila saja sekelompok rakyat melakukan protes dan perlawanan untuk kembali mengklaim dan menguasai kembali tanah dan wilayah yang telah diambil-alih oleh pemerintah dan diberikan ke perusahaan-perusahaan itu, mereka menerima akibat yang sangat nyata, yakni menjadi sasaran tindakan kekerasan secara langsung maupun melalui birokrasi aparatus hukum negara.

Pengkapling-kaplingan dan pemutusan hubungan kepemilikan rakyat dengan tanah airnya itu pada intinya adalah penghentian secara paksa akses petani atas tanah dan kekayaan alam tertentu, lalu tanah dan kekayaan alam itu masuk ke dalam modal perusahaan-perusahaan kapitalistik. Jadi, perubahan dari alam menjadi “sumber daya alam” ini berakibat sangat pahit bagi rakyat petani yang harus tersingkir dari tanah airnya dan sebagian dipaksa berubah menjadi tenaga kerja/buruh upahan. Ini adalah proses paksa menciptakan orang-orang yang tidak lagi bekerja dan hidup di tanah airnya. Orang-orang ini akan mengandalkan hanya pada tenaga yang melekat pada dirinya saja, lalu menjadi para pekerja bebas. Sebagian mereka pergi dari tanah mereka di desa-desa ke kota-kota untuk mendapatkan pekerjaan. Kantung-kantung kemiskinan di kota-kota paska-kolonial, yang dijuluki *planet of slums* (Davis 2006), banyak dilahirkan oleh proses demikian ini.

D. Penutup

Masalah agraria dan pengelolaan sumber daya alam dari bangsa Indonesia secara umum pernah dirumuskan secara sederhana oleh elite pemerintahan nasional di jaman Reformasi melalui Ketetapan MPR RI No. IX/MPRRI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, sebagai berikut: (i) Ketimpangan (terkonsentrasinya) penguasaan tanah dan sumber daya alam di tangan segelintir perusahaan, (ii) konflik-konflik agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang

meletus di sana-sini dan tidak ada penyelesaiannya, dan (iii) kerusakan ekologis yang parah dan membuat layanan alam tidak lagi dapat dinikmati rakyat. Tiga golongan masalah ini sayangnya diabaikan oleh banyak pejabat publik dan sama sekali tidak diurus secara serius oleh presiden-presiden, menteri-menteri dan para pejabat pemerintahan daerah, paska-tumbangnya pemerintahan sentralistik-otoriter Orde Baru.

Satu mandat utamanya dari TAP MPR ini adalah penyelesaian pertentangan, tumpang tindih dan tidak sinkronnya berbagai perundang-undangan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang berlaku. Ironisnya tidak ada satupun Presiden Republik Indonesia yang menjalankan arah kebijakan dan mandat yang termuat di dalam Ketetapan MPR itu, dan berhasil secara berarti mengubah situasi dari tiga masalah utama di atas. Semenjak dibentuknya Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003 melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sudah cukup banyak undang-undang agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang telah diuji konstitusionalitasnya dan sebagian telah dibatalkan karena tidak sesuai dengan UUD 1945 yang berlaku. Seperti ditunjukkan oleh Arizona (2014), yang kita butuhkan sekarang ini adalah suatu cara pandang konstitusionalisme agraria dari para penyelenggara Negara, khususnya pejabat pemerintahan, agar praktek-praktek kelembagaan dapat bersesuaian dengan konstitusi Republik Indonesia, dan mampu menyelesaikan masalah-masalah agraria yang struktural dan kronis.

Daftar Pustaka

- Arizona, Yance 2014, *Konstitusionalisme Agraria*, STPN Press, Yogyakarta..
- Braudel, Fernand 1979, *Civilization and Capitalism 15th–18th Centur: Vol. 2. The Wheels of Commerce*, Harper & Row, New York.
- Breman, Jan 1996, *Footloose Labour, Work and Life in the Informal Sector Economy of West India*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Davis, Mike 2006, *Planet of Slums*, Verso, New York.
- De Angelis, Massimo 2007, *The Beginning of History, Value Struggles and Global Capital*, Pluto Press, London.
- ERIA 2009, *Comprehensive Asia Development Plan*, ERIA, ERIA, Jakarta.
- _____, 2010, "Comprehensive Asia Development Plan and Beyond-Growth Strategies to More Prosperous East Asia", ERIAPolicy Brief no, 2010-02, October 2010,
- Fauzi, Noer 1997, "Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Indonesia Paska Kolonial", dalam *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia* p.67-122, LP-FEUI dan KPA, Jakarta.
- _____, 1999, *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan Insist Press dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- _____, 2001, *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria*, Karsa bekerjasama dengan Insist Press, Yogyakarta.
- Farid, Hilmar 2005, "Indonesia's Original Sin: Mass Killings and Capitalist Expansion, 1965-66", *Inter-Asia Cultural Studies* 6(1), p.3-16.
- Geller, Paul K 2010, "Extractive Regimes: Toward a Better Understanding of Indonesian Development", *Rural Sociology* 75(1), p. 28-57.
- Harvey, David 1990, *The Condition of Postmodernity: An Inquiry into the Origins of Cultural Change*, Oxford University Press, Oxford.
- _____, 2003, *The New Imperialism*, Oxford University Press, Oxford.
- _____, 2005, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford.
- _____, 2006, "Neo-liberalism as Creative Destruction", *Geogr, Ann.*, 88 B (2), p.145-158.
- Hadiz, Vedi dan Robison, Richard 2004, *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in the Age of Markets*, Routledge Curzon, London.
- _____, 2014, "Ekonomi Politik Oligarki dan pengorganisasian Kembali Kekuasaan di Indonesia", *Prisma* 33(1), p. 35-56.
- Hobsbawm, Eric 1994, *Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991*, Penguin, London.
- Khudori 2014, "Darurat Lahan Pertanian" *Kompas*, 30 Januari 2013.
- Kurosawa, Aiko 1993, *Mobilisasi dan Kontrol: Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942 - 1945*, Terjemahan Hermawan Sulisty, 1993, Grasindo, Jakarta.
- Lefebvre, Henri 1992, *The Production of Space*, Donald Nicholson-Smith (Translator), Wiley-Blackwell, London.
- _____, 1970/2003, *The Urban Revolution*, Foreword by Neil Smith, Translated by Robert Bononno, University of Minnesota Press.
- Marx, Karl 1976/1898, *Capital*, Vol, One, trans, Ben Fowkes, Harmondsworth, Penguin Books.
- Pemerintah Indonesia, 2011, *Master Plan Percepatan dan Perluasan Ekonomi Indonesia*, Kantor Kementerian Koordinator Perekonomian, Jakarta.
- Polanyi, Karl 1967 (1944), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston.
- _____, 2001 (1944) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston.
- Rachman, Noer Fauzi 2013, "Mengapa Konflik Agraria Terus-Menerus Meletus Di Sana Sini?" *Sajogyo Institute's Working Paper No, 1/2013*, Bogor: Sajogyo Institute, <http://www.sajogyo-institute.or.id/article/mengapa-konflik-konflik-agraria-terus-menerus-meletus-di-sana-sini> (pada unduh 29 Juni 2013).
- Schumpeter, Joseph A 1944, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Allen & Unwin.
- Saasen, Saskia 2001, *The Global City: New York, London Tokyo*, Updated 2 ed, Princeton Univesity Press, Princeton.
- Sangkoyo, Hendro 1998, *Pembaruan Agraria dan Pemenuhan Syarat-syarat Sosial dan Ekologis Pengurusan Daerah*, Kertas Kerja No, 9, Konsorsium Pembaruan Agraria,
- Toer, Pramoedya 1984, *Arus Balik*, Hasta Mitra, Jakarta.
- Tauchid, Muhammad 1952/3, *Masalah Agraria*, Jilid

- 1 dan 2, Jakarta: Penerbit Tjakrawala,
- White, Ben 2011, "Who will own the countryside" Disposession, rural youth and the future of farming", Valedictory Address delivered on 13 October 2011 on the occasion of the 59th Dies Natalis of the International Institute of Social Studies, The Hague.
- _____, 2012, "Agriculture and the Generation Problem: Rural Youth, Employment and Farming", *DS Bulletin* Volume 43 Number 6 November 2012, p. 9-19.
- Winters, Jeffrey A 2014, "Oligarki dan Demokrasi di Indonesia", *Prisma* 33(1), p. 11-34.
- Wood, Ellen Meiksins 1994, "From Opportunity to Imperative: The History of the Market", *Monthly Review* 46(3).
- _____, 2002, *The Origin of Capitalism, A Longer View*, London, Verso.
- Zakaria, R, Yando 2000, *Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Rezim Orde Baru*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta.

MASA DEPAN ANAK MUDA PERTANIAN DI TENGAH LIBERALISASI PERTANAHAN

Ahmad Nashih Luthfi¹ & Surya Saluang²

Abstract: The optimism and persistence of small farmers, such as Alexander Chayanov's view, need to be thoroughly explored by examining the demographic composition of the farmers' families, especially those of their younger generations. The paper is aimed at finding the critical existence of the Indonesian agricultural regeneration caused by the structural constraints. They can be in the form of political large-scale land allocation for corporates; and other structural patriarchal and grontocratic constraints; instead of the young generations' motivation. If the above constraints are able to be eliminated, as two cases in Halmahera islands and one village in Kulonprogo regency, Yogyakarta, there will be large opportunity for them. The youths' enthusiasm will grow if there is an open access for them. The access can be in the form of land, work opportunity, knowledge on agriculture as well as agricultural policy for household-scale.

Keywords: youth farming generation, allocation policy, patriarchal and grontocratic cultures, access.

Abstrak: Optimisme peran dan persistensi petani kecil sebagaimana pandangan Alexander Chayanov perlu lebih didalami dengan melihat komposisi demografis keluarga masyarakat tani, khususnya generasi muda mereka. Tulisan ini mengkaji adanya krisis regenerasi pertanian Indonesia yang lebih disebabkan adanya kendala-kendala struktural berupa politik pengalokasian tanah skala besar untuk korporasi; dan kendala kultural yang bersifat patriarkis dan grontokratis; alih-alih absennya motivasi generasi muda. Ketika kendala-kendala tersebut dapat dihilangkan, sebagaimana yang ditunjukkan dalam kasus di dua desa di kepulauan Halmahera dan satu desa di Kulonprogo, Yogyakarta, maka terbuka peluang besar keterlibatan mereka. Antusiasme generasi muda akan tumbuh ketika segenap akses terbuka luas bagi mereka, yakni berupa tanah, keterbukaan tenaga kerja, pengetahuan pertanian, serta kebijakan pertanian skala rumah tangga.

Kata kunci: generasi muda pertanian, politik alokasi, budaya patriarkis dan grontokratis, akses

A. Pendahuluan

Diferensiasi agraris dalam studi agraria setidaknya tidaknya selama ini dilihat dari tiga pandangan utama. *Pertama*, pandangan yang melihat masyarakat desa secara romantik sebagai satu unit sosial yang kohesif, solid, *idyllic* dalam lingkungan desa yang rukun dan tanpa konflik. Retakan sosial dianggap sebagai 'deviasi' yang disebabkan faktor eksternal seperti masuknya pengaruh pasar dan kolonialisme, mengabaikan kenyataan diferensiasi yang telah ada terjadi jauh sebelumnya. Pandangan

kedua melihat desa secara dikotomis yang bersifat transisional maupun terpisah antara 'tradisional atau mekanik', 'modern atau organik', seperti yang dirintis pemahaman ini oleh Emile Durkheim. Dan yang paling lazim adalah pandangan *ketiga*, Marxian, yang melihat masyarakat desa dalam hubungan kekuasaan antar-kelas sosial berbasis penguasaan alat-alat produksi (Wiradi 2009, hlm.198). Studi mutakhir mengenai dinamika kelas dalam perubahan agraria mendasarkan beberapa pertanyaan kunci mengenai penguasaan alat produksi, hubungan ketenagakerjaan, produksi-reproduksi dan akumulasi (Bernstein 2010).

Di luar pemahaman di atas, terdapat pandangan yang meletakkan isu kelompok usia (generasi) atau secara 'diferensiasi demografis' di dalam melihat

¹ Pengajar di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, email: anasluthfi@gmail.com

² Peneliti di Sajogyo Institute, Bogor, email: suryasaluang@ymail.com

masyarakat tani (*peasant society*) di pedesaan. Untuk memahaminya, dilakukan studi yang mengambil tema mobilitas vertikal dalam konteks sosial. Pandangan ini dirintis oleh ilmuwan Rusia bernama Alexander Chayanov (1888-1937). Struktur dan dinamika masyarakat pertanian terbentuk dari relasi antara tenaga kerja dan produksi. Telaah mutakhir terhadap pemikiran Chayanov menggarisbawahi bahwa ‘masyarakat tani’—bukan korporasi dan skala luas negara pilihannya—memainkan peran penting di dalam produksi pangan dan keberlanjutannya pada masa kini, meskipun mereka dalam kenyataannya sering diabaikan (van der Ploeg 2013). Pandangan optimis yang disertai dengan argumen-argumen mendalam itu harus disertai pertanyaan mengenai siapa dan dalam kelompok usia mana mereka masyarakat tani yang dapat mengambil peran penting dalam perjuangan atas pangan, keberlanjutan dan kedaulatan pangan tersebut. Generasi muda tidak dalam kondisi tertanggung, sehingga menjadi beban konsumsi yang dapat mengarah terjadinya krisis keluarga petani. Di sinilah pula inti dari gagasan Chayanov berupa keseimbangan antara *labor* dan *consumption*. Oleh karena itu penting membaca kembali ‘masyarakat tani’ ala Chayanovian dalam konteks antar-generasi.

Tulisan ini didasarkan pada telaah teoretis mengenai optimisme terhadap masyarakat tani di atas (van der Ploeg *ibid.*) dan berbagai kendala yang dihadapinya utamanya kelompok usia muda (Ben White 2011, Ben White 2012). Disajikan dua kasus empiris di Indonesia untuk mendukung argumen optimistis itu.

B. Asumsi Dasar

Tulisan ini berasumsi bahwa keterbatasan generasi muda dalam aktivitas pertanian adalah ‘akibat’ dari persoalan dan struktur yang lebih luas, dan bukan ‘sebab’ internal lemahnya motivasi mereka. Mendorong mereka masuk kedalam pertanian berarti mengubah kendala-kendala

struktural dan kondisi yang kompleks ke arah yang lebih *accessible* bagi generasi muda, melebihi peningkatan kapasitas mereka.

Istilah-istilah kunci perlu terlebih dahulu dikonseptualisasi dalam mengkaji isu kelompok usia masyarakat petani: anak muda dan pertanian. Istilah ‘anak muda’ dapat dilihat sebagai kategori sosial maupun kategori biologis. Mereka dapat dilihat sebagai kategori tindakan, praktik (sub)kultur, identitas, dan generasi. Dalam kosa kata resmi, istilah anak muda digunakan bukan untuk menandai usia atau konstruksi biologis, namun seringkali konstruksi sosial, contoh Pemuda Muhammadiyah, Pemuda Pancasila, Gerakan Pemuda Ansor, Pemuda Karang Taruna, Pemuda PDI, Kementerian Pemuda dan Olah Raga, *sinoman*; bahkan kepangkatan kepegawaian seperti penata muda; dan sebagainya. Rentang usianya sangat fleksibel, mulai dari belasan hingga 40-an tahun (Ben White 2011).

Penggunaan istilah “muda” sering berfungsi untuk menjadikan mereka sebagai masa transisional yang dalam relasi kekuasaan berfungsi menjadi zona pengaman bagi posisi di atasnya, dan dapat diabaikan keberadaannya sewaktu-waktu tatkala tidak dibutuhkan. Ben White (2011, hlm. 2) menyatakannya, “*to exclude them from mainstream social, economic and political processes as something less than full members of society, less than full citizens*”. Istilah ini didefinisikan dalam amatan orang tua yang melihatnya sebagai fase yang tidak stabil. Bahkan, ada kecenderungan negara (pengganti patron sebagai orang tua) untuk memperpanjang usia sebutan anak muda untuk kepentingan tersebut (untuk Indonesia 18-35, Malaysia 18-40/45). Sementara bagi anak muda sendiri, kepemudaan berarti adalah “sekarang dan di sini”, “sebagai manusia penuh”, “mengalami saat ini dan bukan untuk nanti”.

Istilah pertanian dalam studi agraria dibedakan antara pertanian sebagai *farm* (usaha tani), dengan *agriculture* (pertanian); *peasant* (kaum tani) dan

farmer (pengusaha pertanian) (Bernstein 2010). Maka menjadi penting membaca anak muda bertani itu sebagai kaum tani (mulai dari buruh, petani gurem, petani menengah, petani kaya), ataukah bertani sebagai pengusaha pertanian dalam skala luas ataukah buruh perusahaan pertanian-perkebunan (*agribisnis, estate*).

C. Kebijakan dan Struktur Pertanahan yang Kompleks

Krisis regenerasi menjadi salah satu bentuk kekhawatiran bagi masa depan pertanian. Dalam rentang hampir satu dekade, angka penyerapan tenaga kerja sektor pertanian di Jawa mengalami penurunan, dari yang semula 43% (tahun 1993) menjadi 32% (tahun 2010). Data BPS tahun 2011 menyebutkan jumlah pemuda sebanyak 62,92 juta jiwa, hanya sekitar 6,9 juta atau sekitar 11 % yang bekerja di sektor pertanian. Sisanya 'bekerja' di sektor lain yang tidak juga bisa didefinisikan sebagai pekerja tetap. Menurunnya generasi muda pertanian ini seiring dengan penurunan secara total tenaga kerja pertanian di Indonesia. Hasil Sensus Pertanian BPS 2013 menyatakan bahwa dalam rentang satu dekade terakhir ini terdapat penurunan jumlah rumah tangga usaha pertanian (RTUP) tanaman pangan sebanyak 979.867 jiwa dari yang semula 18.708.052 (2003) menjadi 17.728.185 (2013). Ditambah dengan RTUP tanaman non-pangan, maka jumlah keseluruhan petani di Indonesia adalah 26,13 juta (BPS 2013) yang juga mengalami angka penurunan.

Untuk membaca kecenderungan penurunan tersebut, kita harus meletakkan ke dalam konteks yang lebih luas. Makin rendahnya usia muda dalam pekerjaan berbasis tanah di berbagai negara di dunia adalah akibat dari kebijakan dan kondisi struktural pertanahan yang kompleks (Ben White 2011, hlm. 6). Ia menjelaskan bahwa *pertama*, terjadi penurunan pengetahuan dan keahlian di bidang pertanian (*deskilling youth on agriculture knowledge*). Pendidikan keluarga hingga pendidikan for-

mal menganggap pertanian dan pedesaan adalah masa lalu, bukan masa depan. Pendidikan mengabaikan urgensi pertanian. Bahkan, fakultas pertanian semakin hari sepi peminat. Pendidikan mengajarkan generasi muda "ilmu pergi" dari pertanian-pedesaan dan bukan mengajarkan "ilmu menetap" kembali ke pertanian-pedesaan setelah mereka belajar di kota. Akibatnya, terjadi penurunan keterampilan anak muda dan pengetahuan mereka mengenai pertanian. Dalam kondisi demikian, kembali ke pertanian adalah mimpi yang romantis.

Kedua, akibat menurunnya kehidupan pertanian dan pedesaan sebab pembangunan dan kebijakan yang bias perkotaan. Desa hanya diposisikan sebagai penyuplai tenaga kerja murah yang bisa dipekerjakan di perkotaan, penyedia stok pangan untuk diangkut ke jalur-jalur distribusi supra-deso. Industrialisasi pedesaan tidak tumbuh yang semestinya menempatkan populasi desa sebagai aktor pelaku dan penerima manfaatnya. Maka yang terjadi adalah industri *di* desa, dan bukan *oleh* desa. Dengan demikian, desa dan pertanian adalah pelontar bagi tenaga kerjanya untuk ditarik magnet magnet perkotaan yang dinilai menjanjikan, atau ditempatkan di *enclave-enclave* perkebunan sebagai kuli kontrak (ala Kolonial) atau buruh perusahaan perkebunan (Orde Baru) yang diantaranya melalui program transmigrasi yang diintegrasikan dengan perluasan industri perkebunan. Setiap desa di pulau Jawa memiliki sejarah migrasi dan transmigrasi yang panjang.

Ketiga, jika pun anak muda ingin bertani, tidak ada akses atas tanah bagi mereka. Budaya patriarkis dan grontokrasi, dimana masyarakat berorientasi mementingkan orang dewasa ketimbang anak muda, tercermin dalam budaya pewarisan. Warisan baru diberikan oleh orang tua menjelang mereka meninggal, kepada anak-anaknya yang juga telah berusia dewasa. Tidak banyak orang tertarik memulai menjadi petani ketika mereka menerima warisan pada usia 40-an tahun. Akibatnya, tanah

tetap ada di tangan orang tua atau komunal (keluarga). Menginginkan anak muda bertani berarti mengubah budaya patriarkis-grontokratis dan budaya mewaris yang tidak berpihak pada anak muda ini.

Keempat, terdapat masalah serius yang terjadi di keluarga pedesaan Indonesia, yakni keterlepasan tanah keluarga. Orang tua memodali anak menempuh pendidikan dengan cara menjual cadangan kekayaan mereka utamanya tanah. Demikian juga saat mereka memodali anak untuk bekerja (yang tragisnya hanya untuk menjadi buruh kota), bahkan untuk biaya pernikahan anak-anaknya. Mereka tidak berupaya memberinya tanah agar bisa bekerja di pertanian. Akibatnya, generasi tua dan generasi muda pedesaan kehilangan tanah. Ketika anak muda ingin kembali lagi ke pertanian, mereka sudah tidak punya akses atas tanah. Salah satu proses pemiskinan pedesaan terjadi melalui cara tersebut.

Kelima, ancaman pembangunan ekonomi ekstraktif dan pembangunan infrastruktur yang mengkonversi lahan-lahan produktif pertanian, atau mengubah pertanian skala rumah tangga menjadi skala korporasi. Banyak media memberitakan atas hasil olah data BPS 2012 yang melaporkan adanya konversi lahan pangan sejumlah 100.000 ha/tahun, dan jumlah petani berkurang 3,1 juta/tahun (7,42% populasi). Akan tetapi kebijakan pemerintah di banyak kabupaten di Indonesia seakan menutup mata proses penghilangan lahan pangan ini (Kompas 12 Juni 2012).

Bahkan jika kita melihat perubahan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) dari tahun ke tahun, terdapat ketimpangan yang luar biasa bagi lahan pertanian, sebagaimana yang dianalisa oleh Bachriadi dan Wiradi (2011). Berbagai kebijakan telah membagi bentang alam Indonesia ke dalam sektoralisasi berupa kehutanan, pertambangan, perkebunan, industri dan perluasan kota, serta pariwisata dan pertanian. Di sektor pertanian pada tahun 2003 terdapat sejumlah 37,7 juta

petani yang menguasai 21,5 juta ha dalam berbagai variasi luasan penguasaannya. Jika dirata-rata maka mereka menguasai tanah seluas 0,89 ha. Rataan ini sangat jauh ketimpangannya bila dibandingkan dengan penggunaan-peruntukan lain sektor-sektor lain. Secara internal, kelas penguasaan tanah masyarakat tani dari tahun ke tahun mengalami pergeseran berdampak membesarnya angka petani gurem.

D. Membiarkan krisis tenaga kerja muda

Generasi muda di dunia menghadapi masalah serius yakni masalah pengangguran. Diperkirakan, lebih dari separo penduduk di negara berkembang tinggal di desa (Amerika Latin, Karibbean, Timur Tengah, Afrika Selatan, termasuk Indonesia). Sejumlah 70% dari mereka hidup miskin, 80% dari mereka bekerja di pertanian. Sementara terdapat fakta bahwa jumlah pengangguran anak muda usia 15-24 dua kali lipat dibanding orang tua. Kemiskinan melanda anak muda yang perkiraan jumlahnya adalah 1/5 dari populasi dunia (Ben White 2011, hlm. 3).

Pengangguran terkait dengan banyak hal. Temuan menarik dari suatu penelitian menunjukkan ada korelasi antara pendidikan dengan kesempatan kerja. Pendidikan memperpanjang usia kanak-kanak (*postpone childhood*) generasi muda, dan menghilangkan kesempatan mereka pada pekerjaan. Penelitian longitudinal yang dilakukan oleh Ben White (1970, 1980, 1990-an) membandingkan waktu yang dihabiskan oleh anak-anak dalam tiga jenis kegiatan (pekerjaan rumah tangga, pekerjaan produktif, dan sekolah). Kesimpulan penelitian menyatakan bahwa sekolah memperpanjang ke-kanak-kanakan (*childhood*) diiringi gaya hidup yang berubah cepat. Kebutuhan konsumtif yang harus dipenuhi dengan mengeluarkan uang meningkat drastis sebab bersekolah dan perubahan gaya hidup tsb, namun anak-remaja berkurang kesempatannya dalam aktivitas produktif yang menghasilkan uang. Akibatnya, perubahan

yang terjadi dari dekade ke dekade menunjukkan semakin tergantungnya secara finansial generasi muda terhadap orang tua, “*in a condition of strong dependence on parents, elder siblings or other relatives for access to cash and this become a source of tension*” (Ben White 2012 hlm. 96). Pengangguran generasi muda semakin terjadi dan bisa menjadi sumber konflik.

Selain aktivitas sekolah, model pembangunan neoliberal menghancurkan kesempatan kerja banyak sektor sehingga terjadi surplus tenaga kerja. Pembangunan industrial bukan penyedia pasar tenaga kerja, malah banyak melakukan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK). Generasi muda pedesaan mengalami kondisi terlepas dari (calon) tenaga kerja pertanian menjadi buruh, dan terlepas dari buruh menjadi pengangguran sebab di-PHK. Sebagian mengadu nasib menjadi buruh migran. Kondisi inilah yang disebut sebagai *deagrarianisasi* atau *depeasantitation*.

Pemerintah tidak memiliki kebijakan mendasar mengenai surplus populasi yang terlempar dari pertanian sebagaimana angka-angkanya disebut di muka. Mereka yang terlempar menjadi buruh-buruh di perkotaan dipromosikan sebagai daya tarik investasi. Salah satu nilai keunggulan investasi manufaktur dan garmen di Indonesia adalah karena negeri ini memiliki tenaga kerja murah, bisa di-*outsourcing*-kan sehingga bisa dipecat sewaktu-waktu jika tidak lagi dibutuhkan. Inilah cara pemerintah dalam ‘menyalurkan’ tenaga kerja negerinya. Politik upah murah secara resmi dan menyolok digunakan oleh BKPM untuk mengundang investasi. Dalam promosinya yang bertajuk *Invest in Remarkable Indonesia*, upah buruh yang murah dijadikan daya tarik. Mengutip Economic Intelligence Unit, brosur BKPM mencantumkan upah buruh Indonesia yang hanya USD 0.6 per jam dibandingkan dengan India (1.03), Filipina (1.04), Thailand (1.63), Cina (2.11) dan Malaysia (2.88). Menyertai angka-angka tersebut brosur promosi itu mencantumkan “*labor cost is relatively low, even as*

compared to investment magnets China and India” (Tjandraningsih 2012). Maka tidak ayal, beberapa tahun belakangan muncul iklan penjualan TKI di Malaysia yang menuai kritik, “*Indonesian Maids, now on SALE!*”.

Bukan dengan menjadikan pertanian dan pedesaan sebagai basis pembangunan yang disertai pengutamaan golongan lapis bawahnya agar dapat bertransformasi, dan memberi iklim kondusif bagi pertanian agar mampu menarik tenaga muda pedesaan Indonesia, pemerintah memilih ‘mentransformasikan’ mereka sebagai tenaga kerja lepas (*footlose labor*) yang tidak terserap ke sektor kerja manapun (*surplus labor*). Kecenderungan inilah yang disebut sebagai “negara agraris, ingkari agraria” (Tjondronegoro 2008). Program *entrepreneurship* juga bagian dari ketidak-mampuan negara dalam membuka saluran tenaga kerja dari dan di pertanian. Program kewiraswastaan yang diajarkan di universitas (*entrepreneur university*) menjadi indikasi dari lepas-tangannya negara dalam penyedia lapangan kerja baru.

E. Persistensi Anak Muda Bertani

Hal-hal yang telah disajikan di atas adalah sebab-sebab yang bersifat struktural dan kompleks yang berada di luar kendali anak muda sendiri. Pengalaman-pengalaman berikut sesungguhnya cukup memberi bukti bahwa ketika kendala-kendala (*constrain*) yang bersifat struktural dan kultural di atas teratasi, generasi muda pedesaan dapat mengambil peran penting dalam pertanian.

Ada beberapa contoh keterlibatan dan kepedulian anak-anak muda terhadap pedesaan dan aktivitas mereka di pertanian. Qaryah Thayyibah di Salatiga mengembangkan pendidikan alternatif dengan visi pendidikan kemandirian dan berbasis komunitas desa (Bahruddin 2007). Pesantren Ath Thaariq di Garut mendidik santri-santrinya bertani dan berdaulat benih lokal. Mereka mengumpulkan dan menanam kembali benih-benih pangan dan non-pangan yang mulai sulit dijumpai di masyara-

kat. Pesantren ini menyebut diri sebagai pesantren ekologi (Ibang Lukmanurdin tt). Kedua komunitas di Salatiga dan Garut ini memiliki perencanaan jangka panjang pengembangan komunitas mereka (Master Plan Pemuda Qaryah Thayyibah 2012-2016; Renstra Ath Thaariq 2015-2019). Demikian pula di Ciamis dengan adanya SMP Plus Pesawahan, Ciamis. Anak-anak didik di sana akrab dengan 'pena dan cangkul', berhasil menulis pengalamannya dalam buku *Aku Bangga Jadi Anak Desa* (Tim Pergerakan ed 2005).

Pada bagian ini disajikan pengalaman empiris lokal di Lolobata dan Gotowasi, Halmahera, dan pesisir Kulonprogo di Yogyakarta, yang anak-anak mudanya terlibat aktif dalam aktivitas pertanian. Ketiganya mencerminkan hal serupa bahwa keterbukaan akses atas tanah dan dibukanya keterlibatan dalam produksi pertanian menjadi ciri utama kemauan anak muda dalam ekonomi pertanian.

1. Pengalaman dari Kepulauan Halmahera

Dari bagian timur Indonesia, di kepulauan Halmahera setidaknya ada dua desa yang memberi contoh bagaimana para pemudanya secara aktif terlibat sebagai petani: Lolobata dan Gotowasi.

(a) Desa Lolobata dan Kebun Kelapanya

Desa ini terletak di bagian paling dalam dari sisi timur kepulauan, dengan pertanian utama kebun kelapa. Memasuki era 2000-an, menyadari ancaman berubahnya kondisi pertanian lokal akibat pertambangan dan konversi lahan yang terus-menerus terjadi, desa Lolobata mengembangkan sistem kebun komunal (kelapa) yang telah ada untuk satu desa bersama yang disebut dengan Kebun Teba. Posisi anak muda cukup penting dalam tata kebun komunal ini, dengan suatu pemahaman bersama bahwa kebun komunal adalah alat untuk menjamin masa depan generasi Lolobata. Artinya, Kebun Teba tidak sekedar soal pengasilan saat ini semata, namun mereka harapkan sebagai tumpuan keberlangsungan sumber penghi-

dupan di masa depan. Kepada anak-anak muda itu kerap ditekankan, bahwa biaya mereka bersekolah sampai ke perguruan tinggi didapat dari keberkahan kebun komunal.

Begitulah, anak muda Lolobata dengan bangga menyebutkan bahwa kemampuan mereka mengenyam pendidikan adalah berkat hasil pertanian dari kebun kelapa milik bersama. Pertanian mengongkosi mereka bersekolah di Ternate, tidak kemudian 'pergi' meninggalkan pertanian yang telah berjasa untuk beralih ke bidang pekerjaan yang lain. Tat kala menjalani kuliah anak muda Lolobata mengatur waktu mereka antara berada di Ternate dan kampung halaman. Daur keluar-masuknya mengikuti siklus panen kelapa. Setiap empat bulan sekali mereka akan pulang melakukan kerja panen, seperti menurunkan kelapa dari pohon, mengupasnya, menjemur ataupun memanaskan kelapa menjadi kopra, menyisihkan beberapa kelapa tua untuk dapur sendiri (membuat santan dan minyak goreng), menggiring gerobak dari kebun sampai ke kampung, dan menjalin transaksi dengan pedagang pengepul. Setelah semua putaran ini selesai, mereka akan kembali lagi ke Ternate membawa sejumlah uang. Uang bersumber dari kampung halaman dan dihabiskan di kota untuk biaya pendidikan. Di hari-hari biasa, perawatan kelapa yang tidak terlalu intensif itu diserahkan kepada keluarga. Jika mereka telah lulus kuliah, keluarga akan berunding kepada siapa kebun kelapa akan dititipkan, diwariskan pengurusannya, dan didistribusikan pekerjaan mengelolanya.

Saat ini sekitar 50 orang lebih pemuda Lolobata mengenyam pendidikan Strata 1 di Ternate dan Manado, dan sekitar 5 orang menempuh pendidikan Strata 2 di Jawa dan Sulawesi. Jumlah Kepala Keluarga di desa ini sekitar 275 KK, dengan total penduduk 920 jiwa. Hampir bisa dipastikan terdapat satu mahasiswa di setiap 17 orang penduduknya. Fenomena ini sangat

mencengangkan, untuk sebuah desa yang secara geografis paling tersuruk di bagian timur laut kepulauan Halmahera, dibandingkan dengan desa-desa sekitarnya yang lebih dekat ke pusat pemerintahan dan ekonomi namun untuk menempuh pendidikan tingkat atas pun masih terkendala.

Kebun Teba mulai dibangun tahun 1999. Perataannya sempat terhenti akibat konflik besar tahun 1999-2000 di kawasan kepulauan Ambon ini. Pasca konflik perawatan kembali dilakukan, dan pada tahun 2005 gelombang anak muda yang mengenyam pendidikan tinggi dari Lolobata mulai merambah ke Ternate. Kesemuanya bermodalkan hasil kebun tersebut.

Walau saat ini masih belum secara pasti dikatakan apakah mereka mengamalkan 'ilmu pergi' atau 'ilmu menetap', sementara mereka masih berkuliah, setidaknya sampai penelitian ini dilakukan, umumnya anak-anak muda Lolobata memiliki visi untuk menjaga dan meneruskan pertanian sebagai basis ekonomi utama. Sekitar 50 orang pemuda yang sedang menempuh pendidikan Strata 1, membentuk suatu wadah kerja bersama untuk memberikan penyuluhan kepada warga desanya sendiri, mengenai pentingnya pertanian bagi ekonomi dan ekologi, dan betapa pertambangan yang digencarkan oleh pemerintah daerah melalui keberadaan PT Aneka Tambang dan beberapa perusahaan lain, yang kini sedang gencar mengupayakan konversi lahan, sangatlah membahayakan ekologi dan sama sekali tidak menjanjikan bagi keberlanjutan ekonomi. Generasi muda dan para warga belajar dari fenomena pertambangan yang telah marak di sekitar mereka. Ajakan untuk kembali pada pertanian disuarakan oleh para pemuda dengan contoh nyata adalah diri mereka sendiri (Saluang dkk 2015).

(b) Hutan Cengkeh dan Pala di Gotowasi

Tak jauh berbeda dari Lolobata, Gotowasi

sebuah desa yang juga berada di bagian paling tersuruk, di belahan tenggara kepulauan Halmahera. Hampir tidak ada pengangguran di desa ini, sekaligus hanya ada satu anak putus sekolah. Tingkat pendidikan terendah untuk anak muda desa ini adalah sarjana. Dengan posisinya yang sangat tersuruk secara geografis, desa ini ternyata merupakan penyumbang generasi berpendidikan yang cukup dikenal di Ternate. Hampir semua kalangan pendidikan di kota ini mengenal bahwa arus pelajar dan mahasiswa baru dari Gotowasi akan selalu ada setiap tahunnya. Jika tidak ada, maka dalam anggapan masyarakat, berarti kampung ini telah kehabisan anak muda usia sekolah. Sejak pendidikan tingkat atas, pemuda Gotowasi sudah berangkat ke kota dan terus melanjutkan pendidikannya sampai tingkat sarjana. Semua ini lagi-lagi dibiayai dari hasil pertanian. Jika di Lolobata mengandalkan pertanian kelapa, pemuda Gotowasi mengandalkan pertanian pala dan cengkeh. Desa ini sangat menikmati keberadaan pala dan cengkeh yang sudah ada sejak masa kolonialisme rempah di kepulauan ini. Tidak perlu perawatan khusus atau kerumitan-kerumitan tertentu, pala dan cengkeh yang sudah berusia abad itu tinggal dipanen setiap kali berbuah matang. Mereka menyebut satuan lahan pertaniannya sebagai hutan, bukan lagi kebun atau ladang, mengingat demikian luas dan suburnya kebun pala mereka. Hutan pala dan hutan cengkeh, jika dipanen oleh lima desa sekaligus, hasilnya tidak akan habis-habis (Novrian 2012). Polanya tidak jauh berbeda, anak-anak muda ini melibatkan diri menjadi petani setiap masa panen, sampai menjalin transaksi dengan pengepul dan seterusnya pergi ke kota membawa uang hasil jualan panen, dan terus bersekolah kembali. Bisa menempuh pendidikan tinggi di kota besar dengan mengandalkan hasil dari pertanian menjadi kebanggaan bagi anak muda Gotowasi. Tidak sedikit komentar

bermunculan, bagaimana tenang dan khususnya pemuda Gotowasi menjalani pendidikan, berkat jaminan pembiayaan dari kegiatan pertanian mereka sendiri. Bisa menempuh pendidikan tinggi di Ternate, bukanlah hal yang mudah bagi kebanyakan masyarakat kepulauan Halmahera (Novrian 2012).

Anak-anak muda Gotowasi masih bisa menikmati keberadaan kebun-kebun pala dan cengkeh yang harga buahnya masih baik. Namun keterlibatan mereka dalam pelestarian ekonomi-sosial berbasis tanah mulai mendapat tantangan berat. Ada beberapa perubahan ketika gelombang pendidikan tinggi berlangsung demikian semarak di Gotowasi, beriring dengan semakin banyaknya anak muda Gotowasi yang terserap ke dalam kerja formal di perkotaan. Keterlibatan anak muda pada pertanian di Gotowasi, sepertinya masih lebih banyak sebatas memetik hasil dari kebun, dan sedikit saja yang kembali terlibat langsung memperkuat keberadaan kebun. Perubahan situasi dan berbagai pengaruh cara pandang dari pendidikan tinggi itu sendiri serta cara hidup di perkotaan, bisa menjadi ancaman bagi kelestarian sumber penghidupan pertanian.

Memasuki tahun 2008 ekspansi pertambangan yang secara aktif didorong oleh pemerintah setempat bersama PT. Antam menjadi ancaman bagi desa ini. Beberapa warga tergoda mengalihfungsikan lahan ke pertambangan melalui mekanisme pemberian ganti rugi atau jual beli. Sebagian warga yang bekerja di sektor formal yang umumnya memiliki latar belakang pendidikan tinggi, melihat bahwa tambangan mampu menghasilkan lebih besar lagi uang dalam waktu singkat. Akan tetapi mereka menjadi paham bahwa pertambangan di beberapa tempat lain di wilayah Halmahera, selalu gagal menunjukkan adanya jaminan keselamatan ekologi dan ekonomi bagi warga sekitar, kecuali hanya dinikmati oleh pemburu rente tatakala

memperoleh tanah masyarakat. Membandingkan kegiatan pertanian hutan pala dan hutan cengkeh yang telah mereka nikmati, pada akhirnya terdapat rasionalitas petani, bahwa mereka tetap memilih cengkeh dan pala.

Pada awal tahun 2012 warga desa Gotowasi secara keseluruhan bisa bersepakat untuk menolak pertambangan, termasuk gagasan pertanian inti-plasma perkebunan sawit yang juga disodorkan pemerintah daerah ke desa ini pada pertengahan tahun 2011. Sampai saat ini, bagi mereka belum ada satupun sistem ekologi-ekonomi yang lebih baik ketimbang apa yang sudah mereka miliki dan jalani saat ini melalui hutan pala dan hutan cengkeh.

2. Wong Cubung menjadi Petani Makmur di Lahan Pesisir

Di titik pusat pulau Jawa, 'ilmu menetap' dari pertanian bisa dicermati lebih seksama dalam pengalaman beberapa desa di pesisir Kulonprogo, Yogyakarta. Desa-desa sepanjang wilayah ini merupakan penghasil utama cabe merah keriting dan buah melon, khususnya sejak era 2000-an dan semakin terkenal saat ini. Beberapa di antaranya adalah desa Karang Wuni, Bugel dan Garongan. Warga di ketiga desa ini menanam cabe keriting di hamparan pasir pantai, suatu hal yang sebelumnya tidak masuk akal baik bagi para petani itu sendiri apalagi bagi kalangan ilmuwan pertanian.

Cerita di sekitar awal pembudidayaan tanaman cabe keriting hingga kini di sepanjang pesisir Kulonprogo adalah cerita tentang pemuda. Pada awalnya di sekitar tahun 1983/84, seorang pemuda bernama Sukarman, baru saja lulus kuliah jurusan teknik sipil di sebuah perguruan tinggi di Yogyakarta. Mengandalkan ijazah yang dimilikinya, Sukarman hijrah ke Jakarta, mengikuti harapan umumnya saat itu bahwa Jakarta adalah tempat yang tepat untuk mengadu peruntungan. Selama dua tahun ia mencoba peruntungan di ibu kota, namun tidak juga bisa mendapatkan pekerjaan tetap, kecuali

hanya kerja serabutan di sana-sini, khususnya menjadi kuli bangunan. Ijazahnya hanya mampu mengantarkan menjadi kuli bangunan dari satu bos ke bos yang lain. Hingga akhirnya pada tahun 1986 Sukarman memutuskan untuk pulang ke desanya, Bugel, yang bersama desa-desa lain di sekitarnya saat itu dikenal sebagai tempatnya 'Wong Cubung'. Istilah ini memiliki konotasi negatif untuk merendahkan, yang berarti *orang miskin* dan *berkulit kotor* (karena kesulitan air tawar).

Pertanian hortikultura di wilayah pesisir ini bermula dari ketidaksengajaan. Sosok Sukarman di atas pada suatu ketika berjalan-jalan di pinggir pantai dan melihat sebatang cabe rawit tumbuh berbuah di atas onggokan tanah. Menurut penuturannya, ada tiga buah cabe yang telah menghijau di atas tanah tersebut. Setelah dikorek, onggokan tanah tersebut ternyata adalah kotoran sapi (Cahyono dan Yanuardy 2009). Ia memutuskan untuk mencoba bertanam di sebidang kecil lahan pasir dengan menambahkannya kotoran sapi terlebih dahulu, sebelum menaburkan benih di atasnya. Banyak warga desanya menganggap apa yang dikerjakan Sukarman tidak mungkin berhasil. Bahkan ia dikira sudah 'stress', sakit jiwa karena tak juga mendapat kerja dan frustrasi sepulang dari ibu kota.

Dua tahun Sukarman berusaha menyempurnakan usaha bertanam cabe itu di tengah sinisme dan pesimisme warga. Akan tetapi perubahan mulai tampak. Satu-dua warga mulai melirik apa yang diusahakannya. Hingga makin lama, pertanian cabe keriting di lahan pantai semakin nyata menjadi satu-satunya hal yang hanya ada di pesisir Kulonprogo. Memasuki pertengahan tahun 1990-an sudah mulai merata warga pesisir di ketiga desa tadi mengusahakan pertanian ini. Tanah pesisir yang semula menganggur dalam bentuk luasan pasir dengan berbagai jenis status kepemilikannya itu menjadi lahan pertanian yang produktif dan dikuasai serta dimiliki oleh para petani yang aktif mengusahakannya. Meski demikian, saat itu

gelombang anak muda pergi ke kota mencari pekerjaan masih tinggi di ketiga desa ini sampai akhir 1990-an. Mereka menjadi buruh migran terutama untuk tujuan Malaysia dan Taiwan.

Dengan luasan lahan yang sama, di lahan pesisir hasilnya bisa 3 kali lipat lebih banyak ketimbang di lahan biasa, dengan durasi panen yang juga lebih lama. Pasar pun juga meminati cabe dari pesisir Kulonprogo, selain tampilannya yang mengkilat dan padat, daya tahannya juga lebih lama, antara 1 minggu sampai 10 hari setelah panen. Alhasil pendapatan masyarakat tani meningkat pesat. Memasuki era 2000-an, terjadi arus balik tenaga kerja. Ketika makin terbukti bahwa tanaman cabe di lahan pantai justru bisa menghasilkan jauh lebih banyak dibanding di lahan biasa, generasi mudanya mulai tertarik dan masuk kembali ke pertanian. Mereka yang semula pergi merantau di kota hingga menjadi buruh migran, berdatangan pulang. Fenomena ini berlangsung di sekitar tahun 2003 sampai 2005. Sebelumnya, didahului dengan kepulangan para perantau ketiga desa ini dari berbagai kota di Jawa dan Sumatra (umumnya menjadi pekerja bangunan). Saat ini hampir semua pemuda di ketiga desa ini melibatkan diri sepenuhnya pada pertanian. Pertanian cabe di lahan pantai telah berkembang ke seluruh hamparan pesisir pantai Kulonprogo dan Bantul.

Pengolahan lahan pesisir melibatkan banyak keluarga petani, sekitar 30 ribu orang, yakni mereka yang ada di sepanjang 22 kilometer pesisir, melewati sekitar 10 desa. Masing-masing petani menguasai lahan seluas 1000-5000 m². Mulai dari anak-anak kecil hingga kakek-nenek bercocok tanam. Anak-anak sekolah pun pagi sebelum berangkat sekolah, menyempatkan untuk merawat tanaman, demikian juga saat pulang sekolah. Pegawai negeri di daerah itu, bahkan ada seorang polisi, yang penghasilan terbesarnya berasal dari bertani (Luthfi 2012).

Keberhasilan bertani di lahan pesisir memahamkan bahwa petani telah melahirkan serangkaian

inovasi (sains petani), berupa (1) pengolahan lahan pertanian di atas lahan pesisir, (2) sistem pengairan dengan sumur *renteng*, (3) penanganan hama, (4) penangkalan terpaan angin pantai yang dapat merusak tanaman dan merontokkan bunga-bunga cabe, (5) penjualan panen melalui sistem lelang sehingga antar petani tidak saling bersaing dan konflik, serta membuat posisi petani kuat dalam mengontrol harga. Menghadapi berbagai tekanan atas kebijakan pemerintah mengubah lanskap pesisir menjadi penambangan pasir besi dengan memberikan izin penambangan pada PT JMI dan PT JMM yang dimiliki oleh keluarga keraton dan pemodal Australia, warga pesisir Kulonprogo menunjukkan (6) kemampuan dan kekuatan berorganisasi, berjejaring, dan berargumentasi demi mempertahankan hak asasinya atas tanah mereka (Djafar Shiddieq dkk 2007, Luthfi 2012).

Usaha tani serta organisasi petani masyarakat pertanian lahan pesisir digerakkan oleh para pemuda. Apa yang mereka kembangkan itu pada gilirannya mengintegrasikan pergaulan mereka secara luas dengan pasar, komunitas organisasi tani lainnya, kalangan akademisi dan gerakan sosial. Tidak jarang masyarakat petani lahan pesisir yang tergabung dalam organisasi Paguyuban Petani Lahan Pesisir ini menjadi tujuan belajar mahasiswa pertanian dan organisasi sosial lain. Bahkan beberapa kali Fakultas Pertanian UGM mengundang petani pesisir Kulonprogo, khususnya Sukarman, untuk memberi kuliah di hadapan mahasiswa mengenai sejarah dan teknik pertanian lahan pesisir.

Pada tahun 2008, anak-anak muda di desa Garongan mengiktikadkan semboyan, “Yang Muda Yang Bertani”. Mereka membentuk kegiatan-kegiatan komunitas dengan basis pendanaan dari kerja sebagai petani, dan menyuarakan semangat khususnya pada sesama anak muda agar kembali menekuni pertanian. Ditempuh cara-cara sederhana, seperti mengunjungi dari satu desa ke desa lainnya di luar Kulonprogo, saling bertemu dan

berbagi pengalaman, dan bahkan melalui kegiatan kesenian teater agar bisa menjangkau animo anak muda dan kaum perkotaan secara lebih luas dalam menjangkit semangat dan dukungan mereka pada pertanian. Satu-dua respon terus bertumbuhan dari berbagai tempat yang dikunjungi; di Klaten, Blora, Kebumen, Cilacap, Lumajang, dsb. Bahkan sekelompok anak muda di Kroya, Cilacap, yang tergabung dalam suatu wadah bernama Cahaya Muda Indonesia, menyambut ajakan ini dan mengembangkan kerja pertanian berkelompok di daerah mereka. Pada awalnya pemuda Kroya ini fokus pada pemulihan benih padi langka, yakni beras merah-putih yang penemuannya kembali serta perjuangan pembenihannya sempat mengemuka di media massa. Mereka juga mengembangkan pertanian berbasis pupuk organik cair. Melalui jejaringnya di seluruh Indonesia, semboyan “Yang Muda Yang Bertani” terus disuarakan. Mereka adalah generasi muda pertanian yang mengenyam pendidikan mencukupi, kemudahan akses di perkotaan, teknologi, pasar dan informasi. Bagi mereka, pengalaman membangun jaringan pertanian tidak sama sulitnya anak muda di perkotaan membangun jejaring organisasi mahasiswa. Pada panen raya cabe tahun 2008, petani muda di daerah ini berbondong-bondong mendatangi *dealer* untuk membeli motor secara tunai. Dengan motor besar buatan Jepang yang baru dibeli, mereka melakukan *touring* ke beberapa kota di Jawa.

Pesisir Kulonprogo sebagai “prototipe” pertanian lahan pantai, justru populer di berbagai tempat melalui jejaring warga petani sendiri. Sudah banyak petani dari berbagai tempat dari seluruh Indonesia dengan kondisi ekologi yang sama, datang belajar menerapkan pertanian pantai di pesisir Kulonprogo, dari Lampung, Bengkulu, Tasikmalaya, Kebumen, Cilacap, Klaten, Pacitan, Sulawesi Selatan, bahkan dari kalangan peminat pertanian mancanegara; Jepang, Belanda, Finlandia, Amerika dan Kanada. Salah satu tokoh mudanya, menghadiri berbagai forum dan bahkan menulis kesak-

sian berorganisasi dan pengalamannya menjadi bertani dalam bukunya, *Menanam adalah Melawan* (Widodo 2013).

Apa yang berlangsung di pesisir Kulonprogo adalah bukti tak terelakkan bagaimana pertanian masih merupakan pilihan yang relevan hari ini, tidak hanya dalam perekonomian rumah tangga, namun lebih jauh dari itu. Namun seringkali pengambil kebijakan justru menggunakan apa yang diistilahkan oleh Muhammad Yunus sebagai 'mata elang' dalam pertimbangan makro ekonomi. Mereka tidak mampu melihat optimisme lokal ekonomi pertanian yang tumbuh jika melihatnya melalui 'mata cacing' (Yunus 2007). Secara sepihak, sejak tahun 2006 pemerintah daerah kabupaten mengumumkan kawasan pesisir Kulonprogo akan dijadikan sebagai areal pertambangan pasir besi. Kebijakan ini dengan sendirinya akan menimpa lahan-lahan pertanian dan pemukiman warga. Bukannya menjadikan wilayah ini sebagai prototipe bagaimana masyarakat bisa mengupayakan keswadaanya sejak dari nol, pemerintah malah menutup mata dan telinga atas reaksi negatif yang terus berkembang atas rencana pertambangan.

F. Agenda Global Perampasan Tanah

Berbagai gambaran di atas merupakan ilustrasi untuk memperlihatkan bahwa daya dan etos anak muda pada pertanian sesungguhnya masih mengandung optimisme yang besar. Contoh dan gambaran seperti di atas, daftarnya akan semakin panjang jika kita membuka cara pandang lebih luas pada kenyataan yang boleh jadi dekat saja di sekitar kita masing-masing. Masih cukup banyak contoh hidup untuk dijadikan sumber belajar bersama bagaimana pertanian masih relevan sebagai pilihan ekonomi rumah tangga yang menjanjikan pada era sekarang. Secara global, bahkan terdapat kecenderungan gerakan perjuangan menuju '*repeasantization*' melalui berbagai bentuk, proses, dan cara. Di Cina transisi pertanian berlangsung dari sistem kolektif menuju usaha tani keluarga; *Movimento*

dos Trabalhadores Sem Terra di Brazil menghasilkan lebih dari 400.000 petani baru; bahkan di Eropa yang sekitar 15-20% petaninya saat ini menempuh jalur '*entrepreneurial road*' (van der Ploeg 2013).

Optimisme di atas saat ini menghadapi tantangan besar berupa kebijakan pengalokasian tanah dalam skala *gigantic*. Merosotnya luasan lahan pertanian telah menjadi keprihatinan banyak pihak sebagaimana uraian di atas, namun secara kontradiktif muncul kebijakan pemerintah yang bertolak belakang. Saat ini kita dihadapkan pada agenda besar pengadaan tanah skala raksasa (*land grab*) untuk berbagai kepentingan: pangan, energi (*bio-fuel*), perumahan, wisata, zona ekonomi khusus, kawasan lindung, transaksi tanah obyek spekulasi oleh negara-negara Utara dan Selatan di negara-negara Selatan (Zoomers 2010).

Di ujung timur Indonesia kepulauan Papua menghadapi kebijakan yang mengancam tanah-tanah warga. Pemerintah pada tahun 2010 mengeluarkan kebijakan yang terkenal dengan sebutan *Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE)*. Kebijakan pemerintah pusat dan daerah ini adalah operasionalisasi dari pewacanaan global, dan inilah yang menjadi asumsi dasarnya, bahwa dunia sedang mengalami krisis energi dan pangan. Diperlukan terobosan kebijakan antar-negara guna mengatasinya, dan pilihannya berupa produksi pangan dan energi terbarukan (*bio-fuel*) dalam skala luas di negara-negara berkembang. Proyek MIFEE yang berlangsung di Merauke berupa pembukaan hutan-hutan alami dalam klaim-kuasa adat yang ijin kuasanya (total sekitar 2 juta hektar) kemudian diberikan kepada puluhan perusahaan-perusahaan asing maupun domestik. Hingga tahun 2012 diperkirakan sejumlah 46 perusahaan telah mengantongi ijin lokasi (*Tempo*, 8 April 2012 hlm. 54-68). Alih kuasa ini tidak dengan pendefinisian yang jelas; disewa, dipinjam, ataukah dibeli. Legitimasi adat seperti 'potong babi' sering digunakan dalam alih penguasaan adat ini, melalui peran para broker yang ironisnya muncul dari aktor adat-

pemerintah sendiri (Savitri 2012). Yang jelas, hutan-hutan ditebang untuk menghasilkan kayu cabik ekspor, dan tanah-tanahnya kemudian ditanami komoditas baru untuk pangan dan bio-fuel: sawit, sorgum, kedelai, jagung, dan gandum. Meski sebagian kecil telah berproduksi dan terbesar lainnya dalam tahap pembukaan lahan bahkan masih perencanaan, perusahaan-perusahaan yang sudah mengantongi ijin konsesi tersebut berani menawarkan kepada calon investor untuk menanamkan sahamnya dalam proyek Merauke ini.

Pada tahun 2015 ini hubungan antara tanah, ke(tidak)terserapan tenaga kerja (muda), dan ketidak-adilan alokasi lahan demikian jelas ditunjukkan dalam pengalaman Papua dalam konteks perluasan lahan pangan tersebut. Pada tanggal 9 Mei 2015 yang lalu, Presiden Joko Widodo melakukan panen raya di atas lahan sawah padi yang dikelola dalam bentuk perusahaan pertanian padi PT. Parama Pangan Papua (PPP) yang dimiliki oleh salah satu taipan terkenal di Indonesia, Arifin Panigoro. Lahan sawah yang dipanen seluas 300 hektar dari 500 ha lahan yang dibuka pada Desember 2014, berlokasi di Wapeko, Kampung Ivi Mahad, Distrik Kurik, Kabupaten Merauke. Lahan sawah ditanami padi *varietas lokal*, dengan hasil 8 ton/hektar, angka fantastis di atas rata-rata hasil pertanian keluarga 4-5 ton/ha. Diprediksi dalam waktu 3 tahun akan ada perluasan lahan untuk perusahaan padi 1,2 juta hektar dengan produksi 24 ton pertahun, sehingga akan dihasilkan sekitar 24 juta ton pertahun atau menyumbang 30 persen kebutuhan produksi nasional (HuMA 2015).

Optimisme makro berupa semata-mata pemenuhan stok bahan pangan itu berkebalikan dengan pesimisme secara lebih luas jika melihat persoalan tenurial dan ketenagakerjaan. Lahan yang direncanakan pemerintah seluas 1,2 juta hektar itu akan diletakkan di bentangan alam Merauke, yang posisinya saat ini sebagian kawasan budidaya non kehutanan yang ada dalam izin-izin usaha perkebunan kelapa sawit (266.274 ha), perkebunan tebu

(579.563 ha), hutan tanaman industri (593.942 ha), dan lahan pangan padi, ubi, kacang-kacangan, dsb (69.883 ha). Tersisa kawasan hutan lindung, hutan konservasi dan hutan produksi (HPT dan HPK) (Catatan, *ibid*). Jika lahan dimaksud berada diluar lahan yang sudah berizin, artinya akan ada perubahan peruntukkan kawasan hutan untuk pelepasan kawasan hutan menjadi lahan pangan. Dampaknya sangat berarti terhadap masyarakat lokal dan atau masyarakat adat yang telah tinggal di dalamnya serta dampaknya terhadap kondisi lingkungan.

Dampak lain adalah pada tenaga kerja. Pertanian dengan sistem perusahaan skala besar (korporasi), selain melakukan pengambil-alihan tanah skala luas, juga membutuhkan kapital besar, teknologi tinggi, namun justru dengan tingkat keterserapan tenaga kerja yang rendah dan terseleksi. Bisa dipastikan bahwa kebutuhan tenaga kerja dipenuhi dari luar dan bukan mengambil tenaga kerja lokal, dengan stigma-stigma negatif terhadap penduduk lokal. Akibatnya akan terjadi *surplus population*, utamanya tenaga kerja muda, yang terlempar dari tanahnya dan tidak terserap dalam ruang-ruang baru yang mengkonversinya. Di sinilah terjadi diskoneksi antara wilayah pengusiran dengan situs-situs pekerjaan yang dibuka sebagaimana dijelaskan oleh Tania Murray Li (2009).

Wacana bahwa dunia mengalami krisis pangan dan energi menemukan konteks pada level kebijakan nasional melalui Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) yang menitik-beratkan pada pembangunan infrastruktur dan peningkatan kapasitas produksi ekspor. Indonesia merasa dalam dinamika ekonomi dan politik regional dan global yang sedang menghadapi tantangan-tantangan kontemporer. Untuk itulah, dirancang koridor-koridor ekonomi yang menghubungkan basis-basis produksi lokal sehingga dapat berhubungan langsung dengan distribusi dan tujuan ekspornya: (1) Koridor Ekonomi Sumatera fokus pada "Produksi dan

Pengolahan Hasil Bumi dan Lumbung Energi Nasional”; (2) Koridor Ekonomi Jawa sebagai “Pendorong Industri dan Jasa Nasional”; (3) Koridor Ekonomi Kalimantan sebagai “Pusat Produksi dan Pengolahan Hasil Tambang & Lumbung Energi Nasional”; (4) Koridor Ekonomi Sulawesi sebagai “Pusat Produksi dan Pengolahan Hasil Pertanian, Perkebunan, Perikanan, Migas dan Pertambangan Nasional”; (5) Koridor Ekonomi Bali–Nusa Tenggara sebagai “Pintu Gerbang Pariwisata dan Pendukung Pangan Nasional”; dan (6) Koridor Ekonomi Papua–Kepulauan Maluku sebagai “Pusat Pengembangan Pangan, Perikanan, Energi, dan Pertambangan Nasional” (Perpres RI. No. 32/2011 tentang MP3EI).

Konteksglobal dan nasional inilah yang menjadi kekuatan terbesar dalam mentransformasikan penguasaan tanah di Indonesia saat ini. Konteks semacam ini menjadi kondisi-kondisi yang memungkinkan tereksodusnya populasi pedesaan, termasuk generasi mudanya dari tanah-tanah mereka. Kita tidak bisa membayangkan, bagaimana nantinya masyarakat (adat) Papua tidak lagi memiliki tanah yang dianggap sebagai ‘ibu’, sehingga mereka tidak bisa lagi mewariskan kepada generasi turunannya kelak kemudian hari. Generasi penerus mereka adalah generasi tanpa ibu. Juga, tidak terbayangkan jika generasi muda Lolobata, Gotowasi, dan pesisir Kulonprogo ditransformasikan dari posisinya mereka sebagai pelaku utama pertanian menjadi buruh aktivitas pertambangan, atau bahkan menjadi eksodus dari tanahnya dan tidak terserap secara marjinal dalam ekonomi pertambangan baru.

G. Kesimpulan

Masa depan anak muda dan pertanian akan suram gambarannya jika struktur lebih luas mengenai kebijakan agraria dan struktur sosial-kebudayaan masyarakat Indonesia masih berorientasi pada ekonomi skala besar korporasi dan bukan rumah tangga, serta patriarkis dan gerontokratif. Di sisi lain absennya negara dalam memenuhi hak

dasar warganegaranya dan bahkan melegitimasi proses kapitalisasi agraria melalui pengembangan sistem produksi skala korporasi yang mengambil alih lahan skala luas serta meminimalisir ketersempitan tenaga kerja, semakin menjauhkan akses tenaga kerja muda pada pertanian.

Optimisme Chayanovian di Indonesia akan menemukan dasarnya jika kebijakan agraria dan pertanian lebih berorientasi pada jaminan alat produksi serta pengelolaan pertanian pada masyarakat tani skala rumah tangga. Pengalaman anak muda Lolobata, Gotowasi dan Kulonprogo yang memiliki akses pada alat-produksi, reproduksi kapital serta hasilnya, dan keterbukaan secara luas pada akses pasar (harga) dan informasi, menunjukkan bahwa optimisme tenaga kerja muda pertanian dan dunia pertanian itu sendiri bukanlah mitos namun situasi dari proses-proses yang terus-menerus diciptakan. Di Gotowasi dan Kulonprogo, masyarakat tani kini menghadapi alih fungsi lahan pertanian/kebun menjadi penggunaan baru pertambangan nikel dan besi. Politik alokasi lahan di kedua wilayah juga memberi dukungan pada alih fungsi tersebut. Pendidikan yang ditempuh mereka di perkotaan juga secara berangsur-angsur memberi orientasi keluar (pergi) daripada membuatnya mengkreasikan sumberdaya komunitas dan alamnya dengan prinsip-prinsip keberlanjutan. Menjual tanah untuk penambangan adalah pilihan-pilihan menggoda yang berhasil mereka tentang. Kedua kekuatan baru itu mengancam masa depan generasi muda potensial dan pertanian.

Daftar Pustaka

- Anonim, *Sensus Pertanian BPS 2013*
 Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi 2011, *Enam Dekade Ketimpangan Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*, Bandung, KPA Agrarian Resource Center Bina Desa Konsorsium Pembaruan Agraria.
 Bahruddin 2007, *Pendidikan alternatif Qaryah Thayyibah*, Yogyakarta, PT. LKiS Pelangi Aksara.

- Bernstein, Henry 2010, *Class Dynamics of Agrarian Change: Agrarian Change and Peasant Studies*, Initiatives on Critical Agrarian Studies, Fernwood Publishing.
- Cahyono, Eko dkk. 2009, "Konflik Lahan Pasir Besi dan Dinamika Sosial-Ekonomi Petani Pesisir Kulon Progo, dalam, Laksmi A. Savitri, Moh. Shohibuddin, dan Surya Saluang. *Memahami dan Menemukan Jalan Keluar dari Problem Agraria dan Krisis Sosial Ekologi*, STPN Press dan Sajogyo Institute.
- HuMA 2015, "Catatan dari Diskusi dan Sharing Informasi: Program Pertanian Pangan ala Jokowi", Perkumpulan HuMA, Pasar Minggu, Jakarta, 20 Mei 2015.
- Kompas, 12 Juni 2012, "Dirampok Keserakahan dan Kerakusan".
- Li, Tania Murray 2009, "To Make Live or Let Die? Rural Dispossession and the Protection of Surplus Populations", jurnal *Antipode* Vol. 41 No. 5.
- Lukmanurdin, Ibang. tt. <http://pesantrenekologi.blogspot.com/2015/05/rencana-strategis-pesantren-atthathariq.html?m=1>.
- Luthfi, Ahmad Nashih 2012, "Mencari Makna Keseharian dalam Isu Keistimewaan Yogyakarta", makalah Seminar Nasional Reforma Agraria, BPSNT Diknas, Yogyakarta, UC UGM, 11 Juli.
- Novrian, Didi 2012, *Tenurial Assesment in East Halmahera, Catatan Lapang Riset Sajogyo Institute*, Maret 2012.
- Perpres RI, No. 32/2011 tentang MP3EI.
- Ploeg, Jan Douwe van der 2013, *Peasant and The Art of Farming, A Chayanovian Manifesto*, Canada, Fernwood Publishing.
- Saluang, Surya, Didi Novrian, Risman Buamona, Meifita Handayani 2015, *Orang Halmahera Timur dan Tanahnya*, Tanah Air Beta dan Sajogyo Institute.
- Savitri, Laksmi A 2012, "Hidup Kita, Tanah Kita: Hidup Malind dalam Gelombang Pertanian Industrial", Presentasi hasil penelitian oleh Tim SKP-KAM, Sajogyo Institute, dan Komunitas Perfilman Intertekstual.
- Shiddieq, Djafar, Sulakhudin dan BD Kertonegoro 2007, *Optimalisasi Lahan Pasir Pantai Bugel Kulonprogo untuk Pengembangan Tanaman Hortikultura dengan Teknologi Inovatif Berkearifan Lokal*. Disampaikan dalam Seminar Nasional Sumberdaya Lahan dan Lingkungan Pertanian, Deptan 8-9 November 2007.
- Tempo, 8 April 2012, "Bom Waktu di Hamparan Tanah Merauke", Investigasi majalah *Tempo*
- Tim Pergerakan, ed. 2005, *Aku Bangga Jadi Anak Desa*, Bandung, Pergerakan.
- Tjandraningsih, Indrasari 2012, "Kebijakan Ketenagakerjaan Yang Memiskinkan", <http://akatiga.org/index.php/artikeldanopini/perburuhan/134-indrasari-tjandraningsih>, diunduh 09-11-2012.
- Tjondronegoro, Sediono M.P. 2008, *Negara Agraris Ingkari Agraria*, Bogor, KPM IPB bekerjasama dengan Sajogyo Institute.
- White, Ben 2011, "Who Will Own the Countryside: Dispossession, Rural Youth and the Future of Farming", *Valedictory Lecture, ISS*, 13 October 2011.
- White, Ben 2012, "Changing Childhoods: Javanese Village Children in Three Generations", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 12 No. 1, January.
- Widodo 2013, *Menanam adalah Melawan*, Yogyakarta, Tanah Air Beta.
- Yunus, Muhammad 2007, *Bank Kaum Miskin*, Depok, Marjin Kiri.
- Zoomers, Annelies 2010, "Globalisation and the Foreignisation of Space: Seven Processes Driving the Current Global Land Grab", *Journal of Peasant Studies* 37(2).

PETA P4T HASIL PEMETAAN PARTISIPATIF SEBAGAI INSTRUMEN IDENTIFIKASI TANAH ABSENTEE

Mujiati¹

Abstract: An absentee land is one of the pieces of land for a Land Reform Object Tanah needed for distribution. Data of lands derived from absentee lands have not been available up to the present moment. The government needs to publish a policy to identify and enlist the above mentioned absentee lands. Those lands can be identified by Maps on Land Ownership, Land Tenure, Land Use and Land Utilization (P4T) made through Participative Mapping on Community-based Land Management (MPBM). The data base of the MPBM activity are in the forms of Book A on land Register, Book B on spatial data resulted from parcel measurement, Book C on notes of transfer and cases, Book D on spatial planning, land use, water use and building construction planning. The main data needed for IP4T mapping is Book A. The change of Article 3 on The Government Regulation No. 224 of 1961 is required to make the identification more effective.

Keywords: participative mapping, absentee lands, IP4T maps.

Abstrak: Tanah absentee merupakan salah satu Tanah Obyek Landreform yang diperlukan dalam rangka kegiatan redistribusi tanah. Data tanah obyek landreform yang berasal dari tanah absentee sampai saat ini belum tersedia. Pemerintah perlu melakukan kebijakan untuk mengidentifikasi dan menginventarisir data tanah absentee tersebut. Tanah absentee dapat diidentifikasi melalui Peta Pemilikan Penguasaan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (P4T) yang dibuat melalui Pemetaan Partisipatif kegiatan Manajemen Pertanahan Bernbasis Masyarakat (MPBM). Data base kegiatan MPBM berupa Buku A tentang daftar tanah, Buku B tentang data spasial hasil pengukuran bidang tanah, Data C tentang catatan mutasi dan masalah tanah, Buku D tentang penataan ruang, penggunaan tanah, tata guna air dan tata bangunan. Sedangkan data pokok yang diperlukan dalam membuat peta IP4T adalah Buku A yang berisi daftar tanah dan data spasial mengenai bidang tanah di Buku B. Berdasarkan peta P4T tersebut dapat diidentifikasi tanah pertanian absentee. Perlu perubahan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 agar identifikasi tanah absentee dapat lebih efektif.

Kata kunci: pemetaan partisipatif, tanah absentee, peta IP4T

A. Pendahuluan

Pemetaan partisipatif adalah pemetaan yang melibatkan masyarakat. Kegiatan pemetaan partisipatif bertujuan untuk melakukan percepatan dalam pemetaan seluruh wilayah di Indonesia. Ketersediaan peta yang lengkap untuk seluruh wilayah Indonesia memerlukan waktu yang cukup panjang dengan mengandalkan pemetaan yang dilakukan oleh pemerintah baik oleh Badan

Informasi Geospasial (BIG), Badan Pertanahan Nasional dan instansi yang lain. Berdasarkan informasi BIG, dari sekitar 77 ribu desa yang ada di Indonesia baru 19 persen yang telah terpetakan. Peta lengkap desa demi desa tersebut diperlukan untuk pemecahan berbagai permasalahan dan sengketa yang timbul terkait dengan tanah. Tahun 2001 telah keluar Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumber Daya Alam atau dikenal dengan Reforma Agraria. Sampai saat ini pun belum terlihat hasil yang menggembirakan. Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga

¹ Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Penulis bisa dihubungi di: mujiati.budiyono@yahoo.co.id

pemerintah yang mempunyai tugas untuk melakukan penataan pemilikan dan penguasaan tanah agar tujuan negara sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat terwujud.

Menurut Setiaji dan Deden (2014), kebijakan Reforma Agraria bertujuan melakukan perbaikan struktur agraria yang timpang sejak tahun 1960 agar menjadi adil dan merata. Dengan struktur agraria yang baru tersebut diharapkan juga kemiskinan di pedesaan dan persoalan kesejahteraan petani dapat diatasi. Hasil penelitian Lembaga Penelitian Indonesia (LIPI) tahun 2013 terdapat temuan kunci yang dapat dijadikan pedoman dalam merancang program pengurangan kemiskinan yang berbasis agraria adalah meliputi:

1. Aspek Kerentanan mempengaruhi cara orang miskin mengelola aset dalam kehidupannya. Misalnya orang tua (lansia), janda atau sakit menjadi sulit baginya untuk keluar dari kemiskinan meskipun telah memiliki aset tanah dan rumah. Kerentanan tersebut merupakan kenyataan yang harus dihadapi oleh penerima manfaat dengan karakteristik khusus seperti menjual dan mengalihkan hak atas tanah yang didapatnya melalui program Reforma Agraria kepada pihak lain untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, yaitu pemeliharaan kesehatan. Bagi kelompok tersebut yang penting sebenarnya tidak hanya aset saja, namun akses pada sistem jaminan sosial nasional berupa jaminan kesehatan, pendidikan, jaminan hari tua akan jauh lebih bermanfaat dibandingkan program Reforma Agraria yang mengandalkan kemampuan penerima manfaat untuk mengelola aset menjadi sumber produksi.
2. Aset sebagai jaminan keamanan bukan alat produksi. Aset bagi orang miskin di perkotaan lebih berfungsi sebagai jaminan keamanan (semacam asuransi) jika ada keadaan mendesak baik untuk digadaikan atau dijual atau untuk jaminan hari tua atau untuk diwariskan pada keturunannya.
3. Heterogenitas mata pencaharian dan potensi pribadi penerima manfaat. Bentuk-bentuk pemberdayaan bagi penerima manfaat di wilayah perkotaan menjadi tantangan sendiri karena mata pencaharian dan potensi tiap pribadi penerima manfaat yang heterogen.
4. Dari sisi kelembagaan tingkat nasional, ada persoalan mendasar yang merupakan warisan kebijakan agraria yang diterapkan Presiden Soeharto, dimana kebijakan yang dikeluarkan telah menjadikan pengelolaan sumberdaya agraria menjadi sangat tersektor (sektoral). Terdapat ketidakseimbangan kewenangan yang dimiliki antara instansi pelaksana Reforma Agraria (BPN) dengan kementerian yang memiliki kewenangan besar dalam mengelola tanah baik yang berupa hutan maupun tanah pertanian dan pertambangan. Persoalan kelembagaan lain yang penting adalah sosialisasi maupun konsultasi yang dilakukan BPN masih belum cukup bila tidak didukung oleh kemauan politik yang sungguh-sungguh dari pucuk pimpinan tinggi negara ini.
5. Persoalan kelembagaan yang juga mencakup permasalahan institusional yang harus diselesaikan dalam konteks administrasi pertanahan yang dilakukan BPN untuk kemudian berubah menjadi pelaksanaan salah satu fungsi sosial tanah sebagaimana diamanatkan UUPA. Tradisi kelembagaan dan birokrasi yang telah terlanjur terbentuk membutuhkan waktu untuk dapat direformasi. Permasalahan internal ini diperumit dengan permasalahan institusional di tingkat pelaksanaan di daerah (provinsi/kabupaten) dimana kompleksitas permasalahan semakin bertambah dengan diberlakukan sistem desentralisasi pemerintahan tahun 1999 yang direvisi tahun 2003 yang memperlihatkan tarik menarik kewenangan administrasi pertanahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.
6. Permasalahan legal dan institusional dari pelak-

sana program PPAN atau Reforma Agraria menyebabkan kurang optimalnya pelaksanaan program diberbagai daerah dan inisiatif pelaksanaan program secara komprehensif (mulai aset hingga akses) hanya dapat dilakukan berdasarkan inisiatif pengambil keputusan tingkat daerah. Salah satu rekomendasi awal penelitian LIPI adalah mekanisme kerjasama antar lembaga sudah dapat dirumuskan sehingga pelaksanaan program tidak semata-mata didasarkan pada personal seseorang. Apabila mekanisme telah dibuat, siapapun pelaksanaannya tinggal mengimplementasikan program dan kebijakan tersebut di daerah yang menjadi kewenangannya.

7. Permasalahan konseptual yang berimplikasi pada permasalahan dasar hukum pelaksanaan reforma agraria. Ketika terjadi kekosongan hukum karena dasar pelaksana Undang-Undang (berupa peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Reforma Agraria Versi BPN yang baru yaitu konsep landreform Plus atau Reforma Agraria-Landreform-Access Reform, maka landasan hukum pelaksanaannya kemudian dikembalikan pada aturan lama, yaitu PP No. 224 tahun 1961 dan aturan lain yang berkaitan.

Rekomendasi hasil penelitian LIPI pada angka 7 di atas perlu mendapatkan penyelesaian khususnya dari lembaga Badan Pertanahan Nasional yang saat ini secara kelembagaan lebih memiliki keleluasaan dalam mengambil kebijakan dengan bergabungnya Badan Pertanahan Nasional dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang berdasarkan Pasal 3 butir d Perpres Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Kedudukan, Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional adalah perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian pertanahan.

Implementasi pelaksanaan Reforma Agraria dengan mendasarkan pada PP 224 Tahun 1961 tentang Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti

Kerugian dalam rangka penataan Aset Reform (*landreform*) untuk mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah terutama bagi petani yang dari waktu ke waktu semakin tinggi ketimpangannya berdasarkan Sensus Pertanian Tahun 2013. Hal utama yang perlu dipikirkan dalam pelaksanaan PP 224 Tahun 1961 bukanlah tentang bagaimana melaksanakan pembagian tanah kepada rakyat yang menjadi prioritas untuk mendapatkan tanah dalam rangka redistribusi tanah. Tanah-tanah obyek landreform yang akan diredistribusi itulah yang harus diidentifikasi keberadaannya khususnya tanah absentee.

Obyek /tanah- tanah yang diredistribusi menurut Pasal 1 peraturan pemerintah ini meliputi tanah kelebihan maksimum, tanah absentee, tanah swapraja dan bekas swapraja serta tanah-tanah yang dikasai langsung oleh negara. Tanah obyek landreform yang diredistribusi yang berasal dari tanah absentee sudah tidak ditemukan lagi. Penulis yakin bahwa tanah absentee di negara ini masih ada, tetapi data mengenai tanah absentee sebagai bagian dari tanah-tanah yang akan diredistribusikan kepada masyarakat tersebut belum tersedia. Data tersebut dapat diidentifikasi melalui Inventarisasi Pemilikan Penguasaan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) yang dikumpulkan berdasarkan informasi yang melibatkan masyarakat dan dituangkan dalam peta IP4T. Hal ini dapat terwujud dan didapatkan melalui kegiatan pemetaan partisipatif.

B. Pengertian dan Dasar Hukum

1. Pemetaan Partisipatif

Pemetaan Partisipatif adalah satu metode pemetaan yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku pemetaan wilayahnya, sekaligus juga akan menjadi penentu perencanaan pengembangan wilayah mereka sendiri (Anonim, 2014). Pemetaan partisipatif adalah proses pembuatan peta yang mencoba untuk membuat hubungan antara tanah

dan komunitas lokal dengan menggunakan kaidah kartografi yang umum dipahami dan diakui. Kelebihan yang disukai adalah munculnya pengetahuan lokal dan pembangunan dinamika lokal untuk memfasilitasi komunikasi antara orang dalam (penduduk setempat) dengan orang luar yaitu peneliti dan aparat pemerintah). Pemetaan Partisipatif ditandai dengan peran serta masyarakat untuk berkontribusi dalam kegiatan. Pemetaan partisipatif sebagaimana dilakukan oleh Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif di wilayah-wilayah masyarakat adat di seluruh wilayah Indonesia. Manfaat pemetaan partisipatif adalah : a) masyarakat menjadi sadar dan paham atas berbagai permasalahan di dalam ruang hidupnya, dengan demikian mereka menjadi lebih mampu menentukan strategi dan tindakan kolektif untuk beradaptasi dengan ataupun melakukan perlawanan terhadap ancaman yang muncul dari luar. b) Masyarakat menjadi lebih mampu mengidentifikasi data sekaligus membangun prakarsa untuk menyelesaikan masalah yang mereka hadapi dengan menggunakan sumberdaya lokal yang mereka miliki. c) Masyarakat lebih bertanggung jawab untuk memperbaiki pengaturan pengelolaan dan pengendalian atas pemanfaatan sumberdaya alam di wilayah yang sudah dipetakan secara partisipatif. d) Masyarakat menjadi lebih mudah untuk merencanakan alokasi ruang dan menentukan bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang akan dikembangkan sesuai dengan ketersediaan sumberdaya alam di wilayahnya untuk keberlanjutan mata pencaharian mereka untuk jangka panjang. e) Masyarakat menjadi lebih percaya diri dan memiliki posisi yang lebih kuat untuk menyatakan hak-haknya dan melakukan negosiasi ruang dengan pihak-pihak lain yang dianggap sebagai lawan mereka. Harapannya hasil pemetaan partisipatif dapat terintegrasi dengan *one map policy* yang dibuat oleh Badan Informasi Geospasial (Rahardian 2015).

Hasil pemetaan partisipatif wilayah adat didaftarkan atau diregistrasi oleh Badan Registrasi

Wilayah Adat (BRWA). Informasi yang diperlukan untuk registrasi wilayah adat antara lain: a) Informasi sejarah keberadaan masyarakat adat beserta bukti-bukti yang mendukungnya. b) Informasi kelembagaan adat seperti: nama lembaga adat, struktur lembaga adat, tugas dan fungsi masing-masing pemangku adat, dan mekanisme pengambilan keputusan. c) Informasi wilayah adat yang meliputi batas-batas wilayah adat, satuan unit-unit kewilayahan, kondisi fisik umum wilayah adat (laut, pesisir, daratan, pegunungan). d) Sistem kelola wilayah adat yang memuat tata cara penguasaan dan pengelolaan tanah dan wilayah, model-model pengelolaan ruang berdasarkan aturan-aturan adat dan kearifan lokal.

Pemetaan partisipatif yang senada yang dilakukan melalui Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat (MPBM). MPBM merupakan pemetaan desa demi desa dengan melibatkan seluruh pemilik tanah sebagai pengumpul data fisik dan data yuridis dengan bimbingan Badan Pertanahan Nasional. Peta yang dihasilkan berupa peta bidang tanah dan data Pemilikan Penguasaan Penggunaan dan Pemanfaatan tanah (P4T).

2. Data Pemilikan, Penguasaan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah

Kegiatan prioritas nasional ke-VI yang tertuang dalam RENSTRA Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) tahun 2009-2014. Kegiatan IP4T merupakan amanat TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 khususnya pasal 5 Ayat 1(c) yang menyatakan bahwa untuk merumuskan Arah Kebijakan Pembaruan Agraria perlu diselenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform. Hal ini dilakukan untuk mengatasi kondisi masih rendahnya bidang tanah yang telah terdaftar. Tanpa tersedianya data P4T sangat sulit untuk melaksanakan arah pembaruan agraria sesuai amanat TAP

MPR Nomor IX/MPR/2001 tersebut. Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 pasal 246 butir d menyatakan bahwa Direktorat Landreform menyelenggarakan fungsi Inventarisasi P4T dan evaluasi tanah-tanah obyek landreform. Tuntutan tupoksi itulah Direktorat Landreform melaksanakan kegiatan IP4T mulai tahun 2009 sampai dengan tahun 2014 (Direktorat Landreform 2013).

Pendataan adalah kegiatan pengumpulan atau pencarian keterangan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Penguasaan tanah adalah hubungan penguasaan langsung secara fisik antara orang per orang, kelompok atau badan hukum dengan tanah yang didasarkan kepada hubungan hukum tertentu seperti sewa, gadai, hak milik serta hubungan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemilikan tanah adalah hubungan hukum antara orang per orang, kelompok orang atau badan hukum yang dilengkapi dengan bukti kepemilikan baik yang sudah terdaftar (sertipikat HAT) maupun belum terdaftar. Penggunaan tanah adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia menurut PP Nomor 16 Tahun 2004. Pemanfaatan tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanahnya. Data yang dihasilkan dari kegiatan IP4T berupa data fisik dan data yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah serta satuan rumah susun termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Sedangkan data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

3. Pengertian Tanah Absentee

Tanah Absentee atau Guntai (bahasa Sunda)

adalah pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya (Boedi Harsono 1997 hlm. 349). Pembahasan mengenai tanah absentee berawal dari pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) bahwa seseorang yang memiliki tanah pertanian pada dasarnya wajib mengerjakan dan mengusahakan sendiri tanahnya secara aktif. Agar yang empunya tanah dapat secara langsung turut serta dalam proses produksi. Syarat utama yang harus dipenuhi adalah bahwa ia bertempat tinggal dekat pada letak tanah yang dipunyainya. Sebagai langkah pertama menuju pada pelaksanaan asas Pasal 10 UUPA tersebut dalam rangka penyelenggaraan Landreform maka diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara absentee.

2. Larangan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Absentee

Ketentuan Larangan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Absentee diatur dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (tambahan Pasal 3 butir a sampai dengan butir e). Larangan pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya. Larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan. Asal jarak antar tempat tinggal pemilik tanah dan letak tanahnya menurut pertimbangan Panitia Landreform Daerah Tingkat II masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien. Tanah-tanah pertanian pada umumnya terletak di desa sedangkan pemilik tanah absentee umumnya bertempat tinggal di kota. Tujuan larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee adalah agar hasil yang diperoleh dari penguasaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat perdesan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertem-

pat tinggal di daerah penghasil.

Ketentuan tersebut diberlakukan kepada pemilik tanah pertanian yang absentee di dalam jangka waktu 6 bulan sejak tanggal 24 September 1961 wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan atau pindah ke kecamatan tersebut. Ternyata jangka waktu 6 bulan tidaklah cukup untuk mengalihkan tanah-tanah pertanian absentee sehingga diperpanjang hingga 31 Desember 1962 sesuai Keputusan Menteri Agraria No.SK VI/6/Ka/1962 dimuat dalam TLN No. 2461). Ketentuan pindah ke kecamatan yang bersangkutan harus diartikan bahwa mereka benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan hidup bermasyarakat dalam kehidupan sehari-hari di tempat yang baru, sehingga memungkinkan penggarapan tanah miliknya secara efisien. Hal tersebut tidak cukup bila seseorang telah mempunyai kartu tanda penduduk di tempat baru, padahal kenyataannya sehari-hari masih tetap berada di tempat tinggalnya yang lama. Jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan letak tanah selama 2 tahun berturut-turut, maka ia wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan tersebut, tetapi apabila ia lapor kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam waktu 1 tahun terhitung setelah berakhirnya jangka waktu 2 tahun diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanah kepada orang lain yang bertempat tinggalnya di kecamatan letak tanah. Apabila tidak lapor kepada pejabat setempat yang berwenang maka dalam waktu 2 tahun terhitung sejak ia menonggalkan tempat kediamannya itu diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah.

Pengecualian bagi mereka yang menjalankan tugas negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima pada waktu itu oleh Menteri Agraria (seka-

rang Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional). Pengecualian tersebut diberlakukan kepada Pegawai-pegawai Negeri, pejabat militer dan yang dipersamakan dengan mereka yang sedang melaksanakan tugas negara. Pegawai negeri dan Angkatan bersenjata serta orang lain yang dipersamakan dengan mereka, yang telah berhenti dalam menjalankan tugas negara dan yang mempunyai hak atas tanah pertanian di luar kecamatan tempat tinggalnya dalam waktu 1 tahun terhitung sejak ia mengakhiri tugasnya tersebut diwajibkan pindah ke kecamatan letak tanah itu atau memindahkannya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan dimana tanah itu terletak. Dalam hal-hal yang dapat dianggap mempunyai alasan yang wajar, jangka waktu tersebut diatas dapat diperpanjang oleh menteri Agraria.

Jika seseorang memiliki hak atas tanah pertanian di luar kecamatan di mana ia bertempat tinggal yang diperolehnya dari warisan maka dalam waktu 1 tahun terhitung sejak si pewaris meninggal diwajibkan untuk memindahkannya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan di mana tanah itu terletak atau pindah ke kecamatan letak tanah. Dalam hal-hal yang dapat dianggap mempunyai alasan yang wajar, jangka waktu tersebut di atas dapat diperpanjang oleh menteri Agraria.

Larangan untuk melakukan semua bentuk pemindahan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan di mana ia bertempat tinggal. Ketentuan-ketentuan diatas mengakibatkan baik tanah dan pemilik tanah yang bersangkutan dikenakan ketentuan-ketentuan Pasal 3 Ayat 5 dan Pasal 6 PP Nomor 224 Tahun 1961, yaitu apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi maka tanah yang bersangkutan diambil pemerintah untuk dibagi-bagikan menurut ketentuan peraturan ini. Pemilik tanah yang diambil tanahnya oleh pemerintah diberikan ganti kerugian menurut ketentuan peraturan ini. Pemberian ganti kerugian bagi bekas pemilik tanah yang diambil pemerintah

ditetapkan oleh Panitia Landreform di Tingkat II yang bersangkutan atas dasar perhitungan perkalian hasil bersih rata-rata selama 5 tahun terakhir yang ditetapkan tiap hektarnya menurut golongan kelas tanah dengan menggunakan *degresivitet* sebagai berikut: 5 ha pertama: tiap hektarnya 10 kali hasil bersih setahun; 5 ha kedua, ketiga dan keempat tiap hektarnya 9 kali hasil bersih setahun. Untuk selebihnya tiap hektarnya 7 kali hasil bersih setahun dengan ketentuan jika harga tanah tersebut menurut perhitungan diatas atau lebih tinggi daripada harga umum, maka harga umum yang dipakai untuk penetapan ganti kerugian. Harga bersih adalah seperdua hasil kotor bagi tanaman padi atau sepertiga hasil kotor tanaman palawija. Bagi pemilik tanah yang tidak menyetujui besarnya ganti kerugian yang ditetapkan Panitia Landreform TK II maka dapat minta banding kepada Panitia Landreform Tingkat I dalam tempo 3 bulan sejak tanggal penetapan ganti kerugian. Keputusan Panitia Landreform Tingkat I tidak boleh bertentangan dengan dasar perhitungan termaktub dalam ketentuan ayat 1 pasal 6 ini. Tanah absentee yang telah diambil pemerintah dan pemilik asalnya telah diberikan ganti kerugian menurut PP 224 Tahun 1961 kemudian ditetapkan sebagai tanah negara sebagai obyek landreform.

C. Identifikasi Tanah Absentee Melalui Peta IP4T

Amanat Pasal 10 UUPA telah jelas bahwa seseorang atau badan hukum yang memiliki hak atas tanah pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau megusahakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Pasal 10 UUPA tersebut ditindaklanjuti dengan pasal 3 PP Nomor 224 Tahun 1961, bahwa pemilik tanah yang berada di luar kecamatan letak tanah untuk mengalihkan kepemilikan tanahnya kepada orang lain atau pindah ke lokasi letak tanah. Apabila seseorang yang meninggalkan tanah pertaniannya selama 2 tahun berturut-turut tanpa melaporkan kepada

pejabat setempat yang berwenang (bupati), maka tanah tersebut dapat diambil pemerintah dan pemiliknya diberikan ganti kerugian sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Kenyataan di lapangan penerapan peraturan pemerintah ini tidak dapat dilaksanakan. Penyebab utama pemilikan tanah absentee tidak terdapat data yang akurat maupun laporan yang diterima oleh kantor pertanahan untuk menerapkan peraturan tersebut. Penulis yakin kepemilikan tanah absentee banyak terjadi di wilayah seluruh Indonesia. Penyebab kepemilikan tanah absentee adalah faktor dari masyarakat itu sendiri karena kesadaran yang kurang maka banyak terjadi proses jual beli dibawah tanah. Jual beli dibawah tangan terjadi asalkan antara pemilik tanah dan penjual telah terjadi kesepakatan antara keduanya, walaupun pembeli berada di luar kecamatan bahkan di luar provinsi. Jual beli secara administrasi dalam pendaftaran tanah belum dilakukan. Kepemilikan tanah masih berada pada penjual seperti halnya banyak terjadi di wilayah Bandungan kabupaten Semarang. Pemilik tanah banyak yang berasal dari Jakarta, Surabaya tetapi tanah diusahakan oleh bekas pemilik tanah.

Proses pewarisan juga sebagai faktor penyebab adanya tanah absentee, terutama kepercayaan masyarakat di Jawa, bahwa tanah warisan sebaiknya tidak boleh diperjual belikan karena sebagai harta pusaka. Walaupun si pewaris berada di luar kecamatan atau diluar provinsi tetap dipertahankan. Penyebab lain adanya kepemilikan tanah absentee juga terjadi akibat penegak hukum yang tidak melaksanakan tugasnya dengan sebaik-baiknya. Banyak terdapat kartu tanda penduduk ganda, sehingga secara administratif di kantor pertanahan memenuhi persyaratan dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah melalui jual beli maupun pewarisan. Badan Pertanahan Nasional tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan KTP palsu ataupun ganda. Aparat pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat yang melakukan pengurusan atau pembuatan KTP ada di tingkat desa. Pemerintah

desa dianggap yang paling mengetahui apakah seseorang tersebut benar-benar bertempat tinggal di wilayah desa atau kecamatan yang bersangkutan atau tidak. Aparat desa sebagai pihak yang paling menentukan dalam memutuskan seseorang tersebut diperbolehkan untuk mendapatkan kartu tanda penduduk di suatu wilayah. Adanya KTP ganda atau palsu dapat diantisipasi melalui pemerintahan desa setempat untuk mengetahui dan mengidentifikasi adanya tanah absentee di wilayahnya.

Identifikasi tanah absentee dapat dilakukan dengan memanfaatkan data kepemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) yang dihasilkan dari kegiatan Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat (MPBM). Manajemen pertanahan berbasis masyarakat adalah sistem tata kelola data kepemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) yang dibangun sebagai sistem yang terbuka, disiapkan dalam kontrol masyarakat. MPBM juga sebagai sarana kerja administrasi pertanahan di pemerintah desa atau kelurahan yang menjadi rujukan dalam pelayanan surat keterangan tanah dilampiri peta bidang tanah agar kualitas surat keterangan yang diterbitkan tanpa menimbulkan sertipikat dobel dan tanpa melahirkan sengketa dan konflik pertanahan. Uji coba MPBM yang telah dimulai sejak tahun 2006 di 35 desa/kelurahan di Jawa Tengah. Materi sosialisasi kegiatan MPBM Kantor Pertanahan Kabupaten Wonosobo (2006). Basis data yang dihasilkan dalam kegiatan Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat terdiri dari :

1. Buku A yang berisi data-data No C, Nama pemilik/penguasa, alamat, Identifikasi bidang, Status, Kelas, sumber air, luas, Nomor Sertipikat, NIB, Luas, NOP, IMB dan Mutasi Tanah;
2. Buku B berisi gambar hasil pengukuran bidang tanah;
3. Buku C berisi Catatan mutasi dan masalah tanah (Identifikasi Bidang Tanah, dasar Mutasi, Uraian Mutasi, Uraian masalah);
4. Buku D berisi tentang Penataan Ruang, Peng-

gunaan Tanah, Tata Bangunan dan Tata Guna Air.

Tata cara kegiatan tersebut terdiri dari tim kerja di Kantor Pertanahan dan tim kerja di Desa/Kelurahan. Tim kerja kantor pertanahan terdiri dari: Kasi Survei Pengukuran dan Pemetaan, Kasi Pengaturan dan Penataan Pertanahan, Kasi Pengendalian dan Pemberdayaan, Kasi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah, Kasi Sengketa, Konflik dan Perkara. Tugas tim kantor pertanahan adalah sebagai berikut:

1. Mempersiapkan lokasi kegiatan
2. Mempersiapkan peta pendukung, berupa peta desa dan peta rincian (bila ada)
3. Mempersiapkan kegiatan pelatihan
4. Penyiapan sarana kerja
5. Pengawasan pengumpulan data
6. Mengelola kompilasi buku A, B, C dan D
7. Melakukan sosialisasi dan penyuluhan
8. Menggerakkan kegiatan sadar tertib pertanahan seperti pemasangan tanda batas
9. Penggalan potensi-potensi pengembangan
10. Optimalisasi penggunaan dan pemanfaatan tanah terutama pada kawasan lindung
11. Fasilitasi pembuatan riwayat tanah dan mutasi, solusi sengketa dan masalah tanah.

Sedangkan tim kerja dari desa/kelurahan terdiri dari tim pengumpul data dan tim verifikasi data. Tugas tim di desa/kelurahan sebagai berikut:

1. Bertugas mengumpulkan data-data pemilik atau yang menguasai bidang tanah tersebut, gambar dan lokasi, penggunaan dan peralihan dari bidang tanah.
2. Data yang dikumpulkan di tuangkan dalam Buku A, B, C dan D
3. Memeriksa dan melakukan koreksi hasil pendataan bidang tanah yang dibuat oleh tim pengumpul data.

Tahapan identifikasi data Kepemilikan Penguasaan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah yang dikumpulkan dan dimasukkan ke dalam Buku A mengenai Daftar Tanah meliputi:

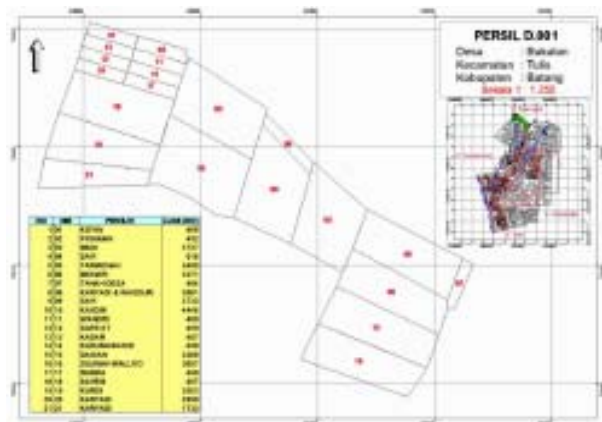
1. Nomor urut
2. Nama dan alamat
3. Identifikasi bidang tanah: status tanah, penggunaan tanah, luas tanah dan bangunan
4. Data-data tanah yang ada di desa: buku C, luas tanah
5. Data-data dari kantor pertanahan: NIB, luas tanah

Data-data yang telah dikumpulkan dan dibukukan dalam buku A menjadi basis data sesuai dengan form sebagai berikut:

Gambar 1. Buku Induk A

Sedangkan hasil pengumpulan data fisik tanah berupa hasil pengukuran bidang tanah dibuat peta bidang tanah yang masuk ke dalam Buku B. Contoh Buku Induk B yang terdapat di Desa Bakalan Kecamatan Tulis Kabupaten Batang sebagai berikut:

Gambar 2. Buku Induk B



Basis data yang telah dihasilkan dari kegiatan manajemen pertanahan berbasis masyarakat yang tertuang dalam Buku Induk (Buku A dan Buku B)

tersebut dapat dibuat peta P4T yang berupa hasil pengukuran bidang dan juga data mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang bersangkutan. Berdasarkan peta P4T tersebut dapat dilakukan identifikasi adanya tanah absentee di suatu desa/kelurahan yang bersangkutan dimana pemilik hak atas tanah tersebut bertempat tinggal. Sebagai contoh desa yang menjadi pilot project kegiatan MPBM adalah Desa Tolokan masih konsisten melakukan kegiatan pemeliharaan data pertanahan mencakup data P4T-nya. Wujud konsistensinya berupa pencatatan setiap perubahan data tanah akibat perbuatan hukum (jual beli) maupun peristiwa hukum (waris). Berdasarkan Buku Induk hasil pemetaan partisipatif dari kegiatan Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat yang sampai saat ini Desa Tolokan hingga akhir tahun 2014 jumlah bidang tanah sebanyak 3475 bidang dengan 746 bidang tanah telah bersertipikat/ terdaftar.

Data base hasil pemetaan partisipatif kegiatan MPBM tersebut, nantinya dapat diinventarisasi adanya tanah obyek landreform yang berasal dari tanah absentee tanpa menunggu adanya laporan dari pemilik tanah absentee sesuai dengan ketentuan pasal 3 PP 224 Tahun 1961. Perlu dilakukan penelitian cara-cara mengidentifikasi tanah absentee tersebut, diperlukan cross check ke lapangan, apakah daftar tanah dan gambar bidang tanah yang terdapat dalam Buku A dan B tersebut sesuai dengan kondisi kenyataan di lapangan. Ketentuan Pasal 3 PP 224 tahun 1961 apabila diterapkan saat ini sudah tidak sesuai lagi. Jarak antara kecamatan satu dengan kecamatan yang lain tidak menjadikan kendala bagi pemilik tanah untuk dapat mengerjakan tanahnya secara aktif tanpa menelantarkan tanah tersebut tetap dapat berproduksi. Jarak antar kecamatan satu dengan yang lain dapat ditempuh dengan cepat karena adanya kemajuan transportasi. Perlu ditentukan peraturan baru mengenai jarak letak tanah dan pemilik tanah tersebut dapat dikatakan absentee. Apalagi daerah

yang berada di Pulau Jawa, jarak antara kecamatan satu dengan yang lain dapat ditempuh kurang dari 30 menit.

D. Kesimpulan

Data mengenai tanah absentee yang menjadi bagian tanah obyek landreform menurut Pasal 1 PP 224 Tahun 1961 sampai saat belum tersedia secara pasti. Keberhasilan reforma agraria sebagai sebagai pengemban amanat Tap MPR No.IX/MPR/2001 dapat tercapai dengan dilaksanakannya kegiatan landreform khususnya redistribusi tanah. Sedangkan data tanah- tanah yang akan didistribusi tidak tersedia, sehingga diperlukan kebijakan untuk mengidentifikasi adanya tanah obyek landreform yang berasal dari tanah absentee. Peta P4T hasil pemetaan partisipatif melalui kegiatan Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat dapat menjadi instrumen untuk mengidentifikasi adanya tanah absentee. Diperlukan perubahan PP 224 Tahun 1961 khususnya Pasal 3 mengenai batas wilayah atau jarak antar letak tanah dan tempat tinggal pemilik tanah untuk menentukan tanah tersebut dapat dikatakan absentee ataukah tidak. Mengingat adanya kemajuan di bidang transportasi untuk menjangkau tanah pertanian sehingga pemilik tanah tetap dapat mengusahakan tanahnya dengan baik.

Daftar Pustaka

- Deny, Rahardian 2014, *Implementasi one map policy*, Republika, 6 Januari 2015.
- LIPI 2013, *Merancang Strategi Pembaruan Agraria Untuk Keadilan dan Pengurangan Kemiskinan*, Workshop Diseminasi, STPN Yogyakarta.
- Prabowo, Hary Listyanto 2011, "Penetapan Batas Wilayah Desa Dalam Rangka Pendaftaran Tanah Melalui Pemetaan Partisipatif (Studi Kasus Desa Permu dan Desa Imigrasi Permu, Kecamatan Kepahiang, Kabupaten Kepahiang)," *Tesis*, Universitas Gajah Mada. Yogyakarta, Hlm. 12.
- Setiaji, Heri dan Dani Saleh, Deden 2014, *Belajar dari Cilacap: Kebijakan Reforma Agraria Atau Redistribusi Tanah*, Bhumi, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi.
- Petunjuk Pelaksanaan Landreform Tahun 2013 Direktorat Landreform Badan Pertanahan Nasional.
- Lampiran 2 Prosedur Registrasi Wilayah Adat.

PENTINGNYA PETA DESA

Fisko¹

Abstract: The making of Village Boundary Map is mandated by the Law No 6 Of 2014 on Village. The map of Village Boundary should not only present the boundary of the area but should also present the data and information included in the village..The activity of listing done by P4T should result a village map.. The implementation of the activity is suggested to change—that is by applying the participatory Mapping Model. There should be a comprehensive understanding of society, the Local Government, together with the ministry of ATR/BPN on a Village map as the map will show not only parcels of lands but also potential of land as well as problems related to the existence of lands. This will make us aware of the importance of a village map. The model will also benefit the ministry of ATR/BPN. One the benefits are that the map presents objects of Agrarian reform of 9 million hectares of within 2015- 2019.

Keywords: Village map, Participative Mapping.

Abstrak: Pembuatan Peta Batas Wilayah Desa merupakan amanat Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Peta Batas Wilayah Desa seyogyanya tidak hanya menyajikan batas wilayah desa tetapi juga menyajikan data dan informasi yang ada dalam desa tersebut. Kegiatan inventarisasi P4T merupakan kegiatan pertanahan yang salah satu hasilnya adalah Peta Desa. Pelaksanaan kegiatan inventarisasi P4T kedepan disarankan diubah dengan menerapkan Model Pemetaan Partisipatif. Partisipasi masyarakat, Pemerintah Daerah bersama Kementerian ATR/BPN akan Peta Desa yang komprehensif dan berdayaguna karena menyajikan batas wilayah desa plus data dan informasi P4T setiap bidang tanah serta kondisi, potensi dan permasalahan yang ada dalam desa tersebut. Dengan kondisi seperti ini, kita akan menyadari betapa pentingnya Peta Desa. Bagi Kementerian ATR/BPN, model kegiatan seperti ini mempunyai banyak keuntungan. Salah satunya adalah menyediakan potensi obyek Reforma Agraria sebanyak 9 juta hektar sesuai RPJMN Bidang Pertanahan 2015-2019.

Kata kunci: Peta Desa, Pemetaan Partisipatif

A. Pendahuluan

Berapa jumlah desa yang ada di negeri kita tercinta? Menurut catatan statistik jumlah desa atau yang setara dengan desa sekitar 81.000 lebih. Diantara desa-desa tersebut, berapa yang sudah ada peta desanya? Badan Informasi Geospasial (BIG) mempunyai peta desa dalam skala kecil, tetapi tidak memiliki data dan informasi detail tentang desa-desa tersebut. Kantor Pelayanan Pajak mempunyai peta desa tetapi terbatas untuk kepentingan obyek dan subyek Pajak Bumi dan

Bangunan (PBB). Badan Pertanahan Nasional (BPN) mempunyai peta desa, tetapi terbatas pada desa-desa yang sudah terdaftar (bersertipikat) saja.

Menurut Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam pasal 8 ayat 3 huruf (f) menyatakan bahwa batas wilayah desa dinyatakan dalam bentuk Peta Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/Walikota. Lebih lanjut dalam Penjelasan pasal 17 ayat 2 menyatakan bahwa pembuatan Peta Batas Wilayah Desa harus menyerahkan instansi teknis terkait. Namun, ada hal yang lebih penting dari hanya batas wilayah desa seperti yang dimaksud dalam UU tersebut yaitu data dan informasi bidang-bidang tanah yang ada dalam

¹ Penulis adalah Kepala Seksi Basis Data Direktorat Landreform Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN.
Email: fisko_pgt@yahoo.com

desa tersebut.

Salah satu sasaran Nawacita Pemerintahan Jokowi-JK 2015-2019 adalah melaksanakan Reforma Agraria (RA) melalui *landreform* (redistribusi tanah) dan kepemilikan tanah (*legalisasi asset*) seluas 9 juta Ha. Tugas untuk melaksanakan RA ini dibebankan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Disisi lain, Kementerian ATR/BPN juga dibebani tugas untuk melaksanakan identifikasi dan inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (IP4T) sebanyak 10 juta hektar sebagai sarana untuk mendapatkan obyek RA tersebut. Program 9 juta hektar RA ini akan lebih mudah dilaksanakan jika potensinya sudah diketahui terlebih dahulu melalui identifikasi dan inventarisasi P4T.

B. Apakah Peta Itu dan Mengapa Penting?

Saat ini kata “peta” banyak dipakai masyarakat luas, misalnya; peta politik, peta kerawanan sosial, peta tingkat pendidikan. Pemakaian kata tersebut tidak sepenuhnya benar dan juga tidak salah. Menurut ilmu kebumian (*earth sciences*), peta menggambarkan fenomena kebumian (*geosphere*) baik fenomena alam maupun buatan manusia yang dikecilkan (skala) yang digambarkan pada bidang dua dimensi (bidang datar) dengan metode yang benar (sistem proyeksi, sistem koordinat, generalisasi, klasifikasi dan design peta). Namun, perkembangan teknologi dan informasi mengakibatkan batasan-batasan yang ditetapkan di atas menjadi tidak kaku. Peta digital sudah menggantikan peta yang dicetak pada kertas atau film. Peta digital dapat merupakan bagian dari aplikasi *smartphone*. Kita juga dengan mudah dapat mengunduh (*download*) peta digital melalui internet. Selain itu, peta juga dengan mudah dapat dibuat dengan bantuan alat *Global Navigation Satellite System* atau GNSS (dulu *Global Positioning System* atau GPS). Melalui pelatihan intensif, masyarakat yang awan dengan peta dapat membuat peta dengan bantuan alat

GNSS. Saat ini, peta sudah sangat familiar bagi masyarakat luas.

Mengapa peta penting? Peta menjadi penting karena peta sangat baik untuk menggambarkan fenomena kebumian terkait dengan kewilayahan (*regional*) dan keruangan (*spatial*). Tidak sah rasanya menggambarkan fenomena kebumian hanya dengan tulisan, gambar, grafik bila tanpa peta. Bagi insan Kementerian ATR/BPN istilah seperti *say in map, no map no work* menggambarkan betapa pentingnya peta untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN.

C. Pemetaan Desa

Bagi BPN istilah pemetaan desa bukanlah hal yang asing. Kegiatan pemetaan desa pernah dilaksanakan oleh BPN pada beberapa dekade yang lalu. Pelaksanaan pemetaan desa merupakan amanat Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan PP 10/1961 diamanatkan untuk melakukan pengukuran, pemetaan dan penyelenggaraan tata usaha pendaftaran tanah desa demi desa atau setingkat dengan itu. Lebih lanjut pada pasal 4 mengatakan bahwa peta pendaftaran desa memperlihatkan segala jenis hak atas tanah dengan batas-batasnya, nomor pendaftaran, nomor buku tanah, nomor surat ukur, nomor pajak (jika mungkin), tanda batas dan sedapat-dapatnya juga gedung-gedung, jalan-jalan, saluran air dan lain-lain (benda tetap yang penting).

Jika kita membandingkan amanat untuk melaksanakan pemetaan desa pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 jauh lebih komprehensif dibandingkan dengan peta batas wilayah desa pada UU nomor 6 tahun 2014. Namun, pemetaan desa sudah ditinggalkan Kementerian ATR/BPN seiring dengan diterbitkannya PP 24/1997² sebagai pengganti PP 10/1961 halmana

²PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 8 Juli 1997. PP ini termasuk yang akan direvisi sesuai program kerja BPN 2015-2019.

tidak lagi mengamankan pemetaan desa. Kegiatan pemetaan desa digantikan dengan kegiatan yang lebih menekankan penerbitan sertifikat hak atas.

Kini setelah beberapa puluh tahun, peta desa yang komprehensif tidak pernah terwujud. Sehubungan hal tersebut, Prof. Silalahi (2004) pernah mengatakan bahwa jumlah sertifikat hak atas tanah memang bertambah, tetapi peta desa dengan skala besar belum juga dihasilkan sehingga sistem informasi pertanahan yang didambakan belum juga terwujud³.

D. Kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah

Kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) merupakan amanat TAP MPR IX/2001 pasal 5 ayat 1 yaitu arah Pembangunan Agraria adalah menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform.

Berdasarkan hasil rumusan Rapat Kerja Nasional BPN yang dilaksanakan di Malino (Sulawesi Selatan) dan di Bandar Lampung (Lampung) Tahun 2002 mengatakan bahwa:

- a. inventarisasi adalah kegiatan pra-pelayanan dengan hasil adalah data dan informasi bidang tanah bagi perumusan kebijakan, perencanaan, penataan dan pengendalian P4T; dan
- b. registrasi adalah kegiatan pelayanan dengan hasil akhirnya adalah sertifikat hak atas tanah sebagai jaminan kepastian hukum.

Inventarisasi dilaksanakan untuk memperoleh data dan informasi bidang tanah melalui survei, pemetaan bahkan pengukuran bidang-bidang tanah. Sedangkan registrasi merupakan kegiatan penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Menurut Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Landreform, kegiatan inventarisasi P4T didefinisikan sebagai kegiatan pertanahan untuk memperoleh data dan informasi P4T dengan unit pendataan bidang tanah dalam satu desa.

Sejak pertama dilaksanakan pada tahun 2003, kegiatan ini telah menerapkan kaidah desa lengkap yaitu menginventarisasi seluruh bidang-bidang tanah baik yang belum terdaftar maupun yang sudah terdaftar dalam satu desa. Kegiatan ini mempunyai tujuan menunjang kegiatan landreform yaitu untuk mendapatkan potensi obyek redistribusi tanah, disamping untuk memperoleh data dan informasi P4T desa yang komprehensif.

Dalam perjalanannya, pelaksanaan kegiatan inventarisasi P4T mengalami disorientasi tujuan serta terkendala dengan hal-hal yang bersifat teknis meskipun ekspektasi terhadap kegiatan ini begitu tinggi. Akhirnya, hasil kegiatan inventarisasi P4T ini tidak begitu besar manfaatnya untuk mendapatkan obyek redistribusi tanah dan juga peta desakomprehensif yang diharapkan belum terwujud. Menurut data yang diterima Direktorat Landreform hasil kegiatan inventarisasi P4T yang dilanjutkan dengan redistribusi tanah maupun penerbitan sertifikat hak atas tanah tidak sampai 10%. Untuk itu, menurut penulis perlu kajian ulang terhadap kegiatan inventarisasi P4T berkaitan dengan tujuan dan strateginya untuk memperoleh hasil yang maksimal.

E. Pemetaan Partisipatif

Saat ini disegala lini pembangunan sedang gencar ditingkatkan partisipasi masyarakat, misalnya peranserta masyarakat dalam penataan tata ruang, partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran, model hukum

³Silalahi S.B. 2004, *Peta Perjalanan UUPA*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Tanah, Ilmu Sumber Daya Fisik Wilayah dan Tata Guna Tanah, Manajemen Pertanahan, Universitas Nusa Bangsa, Bogor.

humanis partisipatoris dan lain-lain. Tidak terkecuali dibidang pemetaan yang dikenal dengan nama Pemetaan Partisipatif.

Pemetaan partisipatif adalah pemetaan melibatkan partisipatif aktif dari masyarakat. Menurut Hidayat dkk. dalam Sulaiman Daud (2012)⁴ pemetaan partisipatif adalah suatu metode pemetaan yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku pemetaan di wilayahnya, sekaligus juga akan menjadi penentu perencanaan pengembangan wilayah mereka sendiri. Berikutnya dijelaskan pemetaan partisipatif mempunyai ciri-ciri: melibatkan seluruh anggota masyarakat, masyarakat menentukan sendiri proses yang berlangsung, proses pemetaan dan peta yang dihasilkan bertujuan untuk kepentingan masyarakat, sebagian besar informasi yang terdapat dalam peta berasal dari pengetahuan masyarakat setempat dan masyarakat menentukan sendiri penggunaan peta yang dihasilkan. Pada internal BPN pemetaan partisipatif belum begitu populer.

Kita menyadari bahwa kegiatan pemetaan yang dilaksanakan BPN khususnya pemetaan skala besar masih bersifat *top-down* dan merupakan bagian dari program kerja BPN. Kegiatan pemetaan membutuhkan sumberdaya yang besar baik segi pelaksana, anggaran dan peralatan waktu yang lama. Hingga kini pemetaan yang dilaksanakan oleh Kementerian ATR/BPN belum mencakup seluruh wilayah negeri kesatuan Republik Indonesia. Menurut Kementerian ATR/BPN hingga saat ini cakupan *existing base map* baru sekitar 5% dari total wilayah Indonesia, keseluruhan *base map* wilayah Indonesia akan selesai dalam waktu 18 tahun berikut dengan pendaftaran tanahnya⁵. Sebenarnya, Model Pemetaan Partisipatif (MPP) pernah digagas dan diujicobakan Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Tengah pada masa kepemimpinan Bapak

Bambang S. Widjarnako (2004-2008). Model pemetaan ini disebut dengan Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat (MPBM)⁶. MPBM telah diujicobakan di Jawa Tengah di 35 desa/kelurahan yaitu setiap kabupaten/kota satu desa/kelurahan. MPBM yang diujicobakan ini mendapatkan dukungan positif dari Pemerintah Daerah setempat.

Selanjutnya dijelaskan bahwa MPBM pada prinsipnya adalah sebuah bentuk manajemen pertanahan berbasis masyarakat. Sesuai dengan model ini, pengelolaan P4T ditekankan pada usaha untuk menggerakkan partisipasi masyarakat dalam menyelenggarakan fungsi administrasi pertanahan tingkat desa/kelurahan sebagai partner Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan Pemerintah Kabupaten/Kota melalui pemberdayaan Pemerintahan Desa/Kelurahan dan seluruh masyarakatnya dalam rangkamenwujudkan tertib administrasi pertanahan, tertib hukum pertanahan, tertib penggunaan dan pemeliharaan tanah, lingkungan hidup menuju makmur mandiri alam lestari dengan menggunakan pendekatan partisipasi masyarakat dan gotong royong dalam pembangunannya dan pemeliharaan serta operasionalnya.

Atas dasar pemikiran itu, menurut penulis perlu dikembangkan pemetaan dengan melibatkan partisipasi masyarakat atau pemetaan partisipatif. Dalam hal ini, pemetaan partisipatif bukan menyerahkan seluruh kegiatan pemetaan kepada masyarakat tetapi dengan melibatkan partisipasi masyarakat sebagai mitra Kementerian ATR/BPN dalam melaksanakan pemetaan. Mengapa melibatkan masyarakat? Selain alasan yang telah disebutkan di atas, masyarakat setempat yang lebih paham mengenai kondisi, potensi dan permasalahan yang terdapat wilayahnya, serta segala aktifitas yang berkaitan dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

⁴Sulaiman Daud (2012), *Pemetaan Partisipatif*, <http://www.academia.edu/3647639/pemetaan-partisipatif>

⁵ Joyo Winoto, (2008), *Land for Justice, Welfare, Sustainability and Social Harmony*, BPN RI.

⁶Bambang S. Widjarnako 2006, *Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat*, Kanwil BPN Jawa Tengah.

F. Pentingnya Peta Desa

Beberapa hal yang dipaparkan di atas meliputi: Reforma Agraria, Peta Batas Wilayah Desa, kegiatan inventarisasi P4T dan pemetaan partisipatif dapat ditarik hubungan 'benang merahnya' dalam kerangka pentingnya peta desa. Kegiatan inventarisasi P4T merupakan kegiatan pertanahan yang salah satu hasilnya adalah Peta Desa. Mengapa demikian, karena prinsip pelaksanaan kegiatan inventarisasi P4T adalah desa lengkap. Pelaksanaan kegiatan IP4T disarankan diubah dengan menerapkan Model Pemetaan Partisipatif (MPP). Kegiatan inventarisasi P4T dengan MPP menjadi alternatif solusi terbatasnya sumberdaya manusia, anggaran dan peralatan yang selalu menjadi kendala di BPN.

Kegiatan inventarisasi P4T dengan MPP seperti apa yang akan diterapkan Kementerian ATR/BPN perlu dikaji lebih mendalam. Sebagai contoh MPP yang pernah digagas dan diujicobakan serta berhasil yaitu Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat (MPBM).

Kegiatan inventarisasi P4T dengan MPP disarankan bersinergi dengan pembuatan Peta Batas Wilayah Desa yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Partisipasi masyarakat, Pemerintah Daerah bersama Kementerian ATR/BPN nantinya tidak saja menghasilkan Peta Batas Wilayah Desa, tetapi menghasilkan Peta Desa yang komprehensif dan berdayaguna karena menyajikan batas wilayah desa plus data dan informasi P4T setiap bidang tanah serta kondisi, potensi dan permasalahan yang ada dalam desa tersebut.

Bagi Kementerian ATR/BPN, model kegiatan seperti ini mempunyai banyak keuntungan. Peta Desa yang dihasilkan dapat dimanfaatkan untuk perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi tugas dan fungsi BPN. Misalnya menyediakan potensi obyek Reforma Agraria sebanyak 9 juta hektar sesuai dengan RPJMN Bidang Pertanahan 2015-2019, input bagi sistem informasi pertanahan, evaluasi tanah terlantar serta penyelesaian konflik dan sengketa pertanahan dan lain sebagainya.

G. Daftar Pustaka

- Bambang S. Widjarnako 2006, *Manajemen pertanahan berbasis masyarakat*, Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Tengah.
- Direktorat Landreform 2014, *Petunjuk pelaksanaan kegiatan landreform*, BPN RI.
- Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan 2015, *Presentasi kerangka RPJMN 2015-2019 bidang pertanahan*, Kementerian PPN/Bappenas.
- Joyo Winoto 2008, *Land for justice, welfare, sustainability and social harmony*, BPN RI.
- Silalahi, S.B. 2004, *Peta perjalanan UUPA*, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Tanah, Ilmu Sumber Daya Fisik Wilayah dan Tata Guna Tanah, Manajemen Pertanahan, UNB, Bogor.
- Sulaiman Daud 2012, *Pemetaan partisipatif*, <http://www.academia.edu/3647639/> Pemetaan-Partisipatif.
- Peraturan Perundang-undangan
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

INTERAKSI KEPENTINGAN DALAM PENENTUAN BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH

Priyo Katon Prasetyo¹

Abstract: *Bea Perolehan Hak Atas dan Bangunan atau (BPHTB)* is a tax given by the Central Government to the Local Government. This is based on the Law No. 28 of 2009. Magelang Regency, as a local government, which was given the duty, has prepared regulations in the form of Regional Regulation (Perda) No 13 of 2010. In collecting the taxes, the Magelang Regency delegates to *Dinas Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah (DPKKAD)*. Based on the above order, the verification process of the deeds made by the Land Deed Officials was done. It was proved that the process took a longer time than that of the process before it was delegated. The determination of NJOP at the beginning of the year was also late. This causes the process of making the deeds was done later than the time already determined. The dual interest in determining BPHTB in Magelang regency needs to be cooperated so that both parties are accommodated.

Keywords: BPHTB, dual interest.

Abstrak: Bea Perolehan Hak Atas dan Bangunan atau (BPHTB) merupakan pajak yang telah dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah berdasarkan Undang Undang No 28 Tahun 2009, Kabupaten Magelang sebagai daerah yang menerima pelimpahan kewenangan tersebut telah mempersiapkan perangkat peraturan perundang-undangan berupa Perda No 13 Tahun 2010, Dalam melakukan pemungutan pajak Pemerintah Kabupaten Magelang mendelegasikan kewenangannya kepada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah (DPKKAD), Kabupaten Magelang untuk melakukan pemungutan pajak. Atas dasar hal itu maka dilakukan proses verifikasi atas akta yang dibuat Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Verifikasi yang dilakukan ternyata memerlukan waktu yang lebih lama dari pada waktu sebelum ada pelimpahan, sementara itu dalam penentuan NJOP di awal tahun juga mengalami keterlambatan. Hal ini menyebabkan pengunduran tanggal dalam pembuatan akta. Interaksi kepentingan yang terjadi di dalam penentuan BPHTB di Kabupaten Magelang, memerlukan sinergi agar kepentingan seluruh pihak terakomodir..

Kata kunci: BPHTB, Interaksi kepentingan

A. Pengantar

Dengan berlakunya Undang- Uundang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diamanatkan bahwa beberapa pajak yang selama ini menjadi kewenangan pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah kabupaten/ kota sebagai salah satu sumber pendapatan daerah, yang antara lain Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Bumi dan

Bangunan/Nilai Jual Obyek Pajak. Kewenangan penarikan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan telah sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota sejak 1 Januari 2011, namun Pajak Bumi dan Bangunan baru akan diserahkan pemerintah daerah kabupaten/kota paling lambat 31 Desember 2013. Pemerintah daerah perlu menentukan nilai obyek pajak yang dalam hal ini BPHTB dan PBB yang *up to date*, adil, dan transparan sebagai sumber pendapatan.

Dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1), disebutkan bahwa obyek pajak BPHTB ini merupakan perolehan hak atas tanah dan bangunan, yang secara

¹ Penulis adalah staf Pengajar di Sekolah Tinggi
Pertanahan Nasional, email:
priyokatonprasetyo@yahoo.com

rinci antara lain :

Tanah termasuk tanaman yang ada di atasnya; Tanah dan bangunan; dan Bangunan. Dari beberapa jenis atau kategori tersebut, Nilai Perolehan Obyek Pajak (NPOP) merupakan dasar pengenaan BPHTB. Ketentuan NPOP untuk setiap perolehan hak yang dikenakan BPHTB tentunya berbeda-beda. Berdasarkan ketentuan tersebut disebutkan di dalam Pasal 87 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 yaitu NPOP dalam hal: Jual beli adalah harga transaksi, Tukar menukar adalah nilai pasar, Hibah adalah nilai pasar, Hibah wasiat adalah nilai pasar, Waris adalah nilai pasar, Pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lain adalah nilai pasar, Pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan adalah nilai pasar, Peralihan hak karena pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap adalah nilai pasar, Penggabungan usaha adalah nilai pasar, Peleburan usaha adalah nilai pasar, Pemekaran usaha adalah nilai pasar, Hadiah adalah nilai pasar, dan/atau Penunjukan pembeli dalam lelang adalah harga transaksi yang tercantum dalam risalah lelang. Dasar pengenaan BPHTB adalah nilai perolehan objek pajak bisa berupa nilai transaksi ataupun nilai pasar dengan besar pajak sebesar 5% dari nilai perolehan objek pajak, sedangkan objek pajak tidak kena pajak ditetapkan sebesar 60.000.000 untuk setiap wajib pajak²

Selain mengetahui NPOP sebagai dasar di dalam pengenaan BPHTB, perlu juga untuk mengetahui Nilai Perolehan Obyek Pajak Tidak Kena Pajak (NPOPTKP). Hal ini penting karena NPOPTKP yang ditetapkan untuk setiap kabupaten/kota berbeda-beda. Perbedaan di dalam pengenaan NPOPTKP di masing-masing daerah disesuaikan dengan nilai pasar dan NJOP PBB di daerah tersebut. Penetapan NPOPTKP tersebut diatur dengan peraturan daerah/kota yang tidak berlaku surut serta tidak boleh bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009. Mengacu pada undang-undang tersebut utamanya Pasal 53 ayat (3) disebutkan bahwa :

Dalam hal peraturan daerah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Menteri Keuangan merekomendasikan pembatalan peraturan daerah dimaksud kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.³

Di era otonomi daerah dewasa ini, ada kewenangan mengenai pajak yang telah dialihkan atau diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah yang dirasa sangat penting untuk menopang rumah tangga bagi pemerintahan di daerah, baik untuk daerah provinsi maupun kabupaten/kota.

Dalam upaya menyederhanakan dan memperbaiki jenis dan struktur pajak daerah, meningkatkan pendapatan daerah, memperbaiki sistem perpajakan, dan distribusi daerah maka telah terbit Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Penerbitan UU tersebut merupakan langkah yang sangat strategis untuk lebih memantapkan kebijakan desentralisasi fiskal, khususnya dalam rangka membangun hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang lebih ideal.⁴

Salah satu kabupaten yang melaksanakan desentralisasi fiskal adalah Kabupaten Magelang yang berdasarkan UU No. 2 Tahun 1948 beribukota di Kota Mungkid. Pada tahun 1950 berdasarkan UU No. 13 Tahun 1950 Kota Magelang berdiri sendiri dan diberi hak untuk mengatur rumah tangga sendiri, sehingga ada kebijaksanaan untuk memindah ibu kota kabupaten ke daerah lain. Ada dua alternatif ibu kota sebagai pengganti Kota Magelang, yaitu Kawedanan Grabag atau Kawedanan Muntilan, namun kedua daerah ini ditolak. Pada tanggal 22 Maret 1984, Kecamatan Mertoyudan bagian selatan dan Kecamatan Mungkid bagian utara dipilih secara resmi sebagai ibu kota Kabupaten Magelang

² Indra Ismawan, 2000, *Memahami Reformasi Perpajakan*, Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, Jakarta.

³ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

⁴ <http://litbang.magelangkota.go.id/...undang-undang-nomor-28-tahun-2009-tentang-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah>. Diunduh : 13 Februari 2014, Jam 19.36 WIB

oleh Gubernur Jawa Tengah dengan nama Kota Mungkid.

Secara geografis keberadaan Kabupaten Magelang terletak di cekungan sejumlah rangkaian pegunungan. Di bagian timur (perbatasan dengan Kabupaten Boyolali) terdapat Gunung Merbabu (3.141 m dpl) dan Gunung Merapi (2.911 m dpl). Di bagian barat (perbatasan dengan Kabupaten Temanggung dan Kabupaten Wonosobo) terdapat Gunung Sumbing (3.371 m dpl). Di bagian barat daya terdapat rangkaian Bukit Menoreh. Pada bagian tengah mengalir Kali Progo beserta anak-anak sungainya menuju selatan. Di Kabupaten Magelang juga terdapat Kali Elo yang membelah dua wilayah ini. Pertemuan kembali kedua kali tersebut terletak di Desa Progowati yang konon dahulu di tempat itu lebih banyak penduduk berjenis kelamin wanita daripada pria.

Kabupaten Magelang berada di wilayah Provinsi Jawa Tengah dengan luas wilayah kurang lebih 108.573 ha dan jumlah penduduknya 1.181.916 jiwa. Kabupaten Magelang dibagi dalam 21 kecamatan, 5 kelurahan, dan 367 desa dengan prakiraan jumlah bidang tanah 939.889. Dari jumlah bidang tanah di Kabupaten Magelang tersebut yang sudah bersertipikat/terdaftar 348.108 bidang atau sekitar 37%.

B. Kepentingan Pemerintah Daerah

BPHTB merupakan salah satu jenis pajak yang menjadi salah satu andalan Pemerintah Daerah dalam menggali pendapatan daerah, tetapi dalam pelaksanaannya memerlukan dukungan sumber daya manusia dan prasarana yang lain, misalnya pembuatan tabel Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP). Pemerintah Daerah perlu mempunyai sumber daya manusia yang mampu melakukan penilaian terhadap suatu obyek pajak. Bila sumber daya manusia di tingkat Pemerintah Daerah belum memadai, maka dalam menentukan besaran NJOP akan terkendala, sehingga terjadi keterlambatan dalam pembuatan tabel besaran NJOP yang menjadi

acuan PPAT, atau bisa jadi harga yang tertera dalam tabel besaran NJOP lebih kecil dari harga yang berlaku atau harga pasar.

Penetapan NJOP dilakukan oleh DPPKAD, yang sering menjadi permasalahan antara lain seringnya keterlambatan di dalam penetapan surat keputusan penetapan NJOP. Permasalahannya SK Penetapan NJOP ini tidak dapat dikeluarkan pada awal tahun yaitu karena NJOP belum pasti. Hal seperti ini terjadi pada awal tahun, sehingga mengakibatkan pengunduran tanggal dan dibuat perkiraan kenaikan NJOP. Akibatnya SK NJOP dan waktu validasi kurang lebih 3 hari.

Dengan lebih lamanya waktu yang diperlukan dalam penentuan proses validasi, dibandingkan pada waktu sebelum dilimpahkannya urusan pembayaran dan penentuan besaran pajak yang harus ditanggung oleh wajib pajak menyebabkan keterlambatan dalam pekerjaan-pekerjaan yang lain. Hal ini tidak akan terjadi bila dalam pelimpahan BPHTB dari Perintah Pusat kepada Pemerintah Daerah ditindaklanjuti oleh peraturan dan sumber daya manusia yang memadai.

Pada awal penerapan BPHTB kewenangan yang telah diberikan kepada daerah berdasarkan perundang-undangan belum bisa berjalan dengan lancar. Diduga hal ini dikarenakan kurangnya sarana dan prasarana. Contoh pada tanggal pembayaran BPHTB lewat PPAT paling lambat (lama) selisih satu hari. Selama ini keluhan-keluhan yang muncul di kalangan di PPAT adalah sumber daya manusia di jajaran DPPKAD belum siap. Ketidaksiaran tersebut berjalan sekitar satu bulan sejak Perda No 13 Tahun 2010 di Kabupaten Magelang diterbitkan.⁵

Dari ungkapan-ungkapan informan tersebut, mengemuka sebuah kenyataan bahwa dengan diberikannya mandat oleh undang-undang kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola BPHTB setiap

⁵ Wawancara dengan Kepala Seksi HT & PT tanggal 20 Maret 2014.

daerah perlu menyiapkan diri, baik berupa sarana dan prasarana maupun sumber daya manusia agar mampu melaksanakan amanat undang-undang. Tetapi Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang belum mempersiapkan diri dengan optimal (walaupun sudah ada langkah-langkah yang diambil). Peraturan Daerah No 13 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah, hanya mengatur penetapan besarnya NJOP. SK NJOP pada awal tahun tidak dapat diterbitkan, sehingga pemberian tanggal dalam akta yang dibuat oleh PPAT tidak seperti yang terjadi sebenarnya (tanggal mundur).

Tidak dapat dipungkiri bahwa BPHTB merupakan salah satu sumber keuangan yang bisa diandalkan daerah. Dalam perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Subsistem Keuangan Negara memberi konsekuensi berupa pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemberian sumber keuangan Negara kepada Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah merupakan upaya stabilitas dan keseimbangan fiskal.

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah juga merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dana bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam antara lain meliputi kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi. Sementara itu dana bagi hasil yang bersumber dari pajak terdiri atas Pajak PBB dan BPHTB serta Pajak Penghasilan (PPh).

Pembagian dana bagi hasil dari penerimaan PBB dan BPHTB dibagi antara daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan Pemerintah. Dana bagi hasil dari penerimaan PBB sebesar 90% (sembilan puluh persen) untuk daerah dengan rincian sebagai berikut: 16,2% (enam belas koma dua persen) untuk

daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah Provinsi, 64,8% (enam puluh empat koma delapan persen) untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah kabupaten/kota, 9% (sembilan persen) untuk biaya pemungutan. 10% (sepuluh persen) bagian pemerintah dari penerimaan PBB dibagikan kepada seluruh daerah kabupaten dan kota yang didasarkan atas realisasi penerimaan PBB tahun anggaran berjalan, dengan imbalan sebagai berikut: 65% (enam puluh lima persen) dibagikan secara merata kepada seluruh daerah kabupaten dan kota; dan 35% (tiga puluh lima persen) dibagikan sebagai insentif kepada daerah kabupaten dan kota yang realisasi tahun sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan sektor tertentu.

C. Kepentingan Kantor Pertanahan

Salah satu tugas Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, yang dalam hal ini menjadi tugas Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang adalah percepatan pendaftaran tanah. Hal ini diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA yaitu untuk menjamin kepastian hukum, pemerintah mengadakan pendaftaran tanah. Dalam usaha percepatan inilah maka proses penentuan BPHTB menjadi bagian dari proses pendaftaran tanah. Cepat atau lambat proses penentuan BPHTB yang dijalankan oleh para pihak, PPAT dan DPPKAD akan berpengaruh terhadap kelancaran proses pendaftaran di kantor pertanahan.

Dengan diterbitkannya Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 500-1757 Tahun 2004 bahwa setiap jenis pelayanan pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak atas tanah yang dilakukan di kantor pertanahan, terlebih dahulu disyaratkan untuk melakukan verifikasi bukti setoran pembayaran BPHTB pada instansi yang berwenang. Tetapi setelah ditetapkan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5/SE/IV/2013,

verifikasi bukti setoran pembayaran BPHTB tidak lagi diperlukan dalam setiap jenis pelayanan pendaftaran dan peralihan hak atas tanah. Pada kenyataannya Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang belum dapat menerapkan Surat Edaran dimaksud dengan alasan Surat Edaran KBPN (tidak perlu dilakukan validasi) tidak dapat diberlakukan, validasi (atas inisiatif PPAT) tetap dilakukan agar tidak terkendala.

Dari ungkapan tersebut mengandung makna bahwa surat edaran yang di terbitkan oleh Kepala BPN RI untuk tidak melakukan proses validasi BPHTB, tidak bisa dilaksanakan dengan alasan tidak mau terkendala dalam proses selanjutnya atau malah menterjemahkannya sama dengan tetap harus melakukan validasi dalam bentuk lain.

Hal ini mengindikasikan tentang belum adanya koordinasi yang baik antara instansi BPN dengan DPPKAD dalam hal verifikasi, berkoordinasi dan tercapai kesepakatan maka kendala dalam hal verifikasi dapat diatasi. Proses validasi yang dilaksanakan oleh PPAT dan Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang selama ini membuat waktu proses pendaftaran tanah menjadi lebih panjang

Sementara itu buruknya pelayanan publik selama ini menjadi salah satu variabel penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, yang teraktualisasi dalam bentuk protes dan demonstrasi yang cenderung tidak sehat, karena menunjukkan kefrustrasian publik terhadap pemerintahnya. Perbaikan pelayanan publik mutlak diperlukan, agar *image* buruk masyarakat kepada pemerintah dapat diperbaiki. Perbaikan kualitas pelayanan publik yang semakin baik, dapat mempengaruhi kepuasan masyarakat, sehingga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat dibangun kembali. Konstruksi model kebijakan dalam kerangka kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh mesin birokrasi sebagai motor penggerak utama dalam merealisasikan tugas pemerintahan negara, yang sangat ditentukan efektivitas dan efesiensi

birokrasi dalam mengaplikasikan kebijakan pelayanan publik.⁶

Kompetensi pelayanan prima yang diberikan oleh aparatur pemerintahan kepada masyarakat, selain dapat dilihat dalam Keputusan Menpan Nomor 81 Tahun 1993, juga dipertegas dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Peningkatan Kualitas Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat. Oleh karena itu, kualitas pelayanan kepada masyarakat saat ini tidak dapat diabaikan lagi bahkan hendaknya disesuaikan dengan tuntutan globalisasi.

Ada beberapa kategori teknik analisis dalam mengkaji pelayanan prima, seperti analisis makro dan analisis mikro. Serta analisis Mc. Kinsey yang mengkaitkan upaya pelayanan prima dengan 7 (tujuh) unsur S, terdiri dari: *Strategi, Struktur, System, Staff, Skill, Style, Share Value*.⁷

Tuntutan dibuatnya “Standar Pelayanan Prima” didasarkan pada pandangan bahwa: *The customer is always right. If the customer is wrong, see rule number one*

Meskipun rumusan diatas seperti sesuatu yang tidak serius, namun mengandung konsekuensi penting yakni adanya tuntutan untuk terus memperhatikan secara serius terhadap kepentingan pelanggan dan pengembangan pelayanan prima yang tetap terpusat pada manusia. Jika dikaitkan dengan masalah kepemimpinan sering diungkapkan bahwa *“Excellence starts at the top... leadership by example”*.

Kepuasan pelanggan (masyarakat) dapat dicapai apabila aparatur pemerintah yang terlibat langsung dalam pelayanan, dapat mengerti dan menghayati serta berkeinginan untuk melaksanakan pelayanan prima. Untuk dapat melaksanakan pelayanan prima, unsur aparatur seyogyanya mengerti dan

⁶ Lijan Poltak Sinambela, dkk, Reformasi Pelayanan Publik :Teori, Kebijakan dan Implementasi.

⁷ Sudarsono Hardjosoekarto dalam Bisnis dan Birokrasi Nomor 3/Vol. IV/September 1994 , p. 16.

memahami apakah kepemimpinan pelayan itu? dan siapakah pemimpin pelayan?

Kepemimpinan pelayan membahas realitas kekuasaan dalam kehidupan sehari-hari yang meliputi legitimasi, kekangan etika dan hasil yang menguntungkan yang dapat dicapai melalui penggunaan kekuasaan yang semestinya. Larry Spears dalam karyanya *Greenleaf* mengidentifikasi sepuluh ciri khas pemimpin pelayan, yakni mampu: mendengarkan, berempati, menyembuhkan, berkesadaran, membujuk atau mempersuasi, konseptualisasi, meramalkan, melayani, berkomitmen terhadap pertumbuhan manusia, dan membangun masyarakat.

Kepemimpinan pelayan seperti yang dikemukakan di atas dapat bermakna terhadap masyarakat pelanggannya apabila aparat pelayan (pemerintah) sungguh-sungguh memperhatikan beberapa dimensi atau atribut perbaikan kualitas jasa termasuk kualitas pelayanan yang terdiri dari: ketepatan waktu pelayanan, akurasi pelayanan, kesopanan, keramahan dalam memberikan pelayanan, tanggung jawab, kelengkapan, kemudahan mendapatkan pelayanan, variasi model pelayanan, pelayanan pribadi, kenyamanan dalam memperoleh pelayanan serta atribut pendukung pelayanan lainnya.

D. Kepentingan PPAT

Salah satu konsep dasar dalam memuaskan pelanggan, minimal mengacu pada keistimewaan yang terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang dapat memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian dapat memberikan kepuasan dalam penggunaan produk itu. Salah satu produk pelayanan pertanahan adalah sertifikat hak atas tanah. Pelanggan atau konsumen akan merasa puas atau semakin puas apabila sertifikat tanah yang dihasilkan oleh kantor pertanahan mempunyai keunggulan atau keistimewaan dalam memberi jaminan kepastian hukum.

Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas

dari kekurangan atau kerusakan. Kualitas selalu berfokus pada kepentingan/kepuasan pelanggan (*customer focused quality*) sehingga dengan demikian produk-produk didesain, diproduksi, serta pelayanan diberikan untuk memenuhi keinginan pelanggan. Kualitas produk layanan pertanahan haruslah diutamakan, misalnya kualitas sertifikat tanah dapat dinilai dari fungsinya dalam memberikan jaminan kepastian hukum terhadap subyek maupun obyek hak atas tanah. Kualitas mengacu pada segala sesuatu yang menentukan kepuasan pelanggan, suatu produk yang dihasilkan baru dapat dikatakan berkualitas apabila sesuai dengan keinginan pelanggan, dapat dimanfaatkan dengan baik serta diproduksi dengan cara yang baik dan benar.

Ketika kualitas produk (sertifikat hak atas tanah) diletakkan pada konteks BPHTB maka penetapan NJOP yang dilakukan oleh DPPKAD sering terjadi pada awal tahun karena SK Penetapan NJOP, ini disebabkan NJOP belum dibuat. Kondisi ini berakibat pada pengunduran tanggal dan kenaikan NJOP yang hanya perkiraan.

Hal ini seharusnya tidak terjadi bila dalam pelimpahan BPHTB dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah segera ditindaklanjuti dengan peraturan daerah dan sumber daya manusia yang memadai. Pada awal penerapan BPHTB yang telah dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan perundang-undangan belum bisa berjalan dengan lancar, karena kurangnya sarana dan prasarana. Tanggal pembayaran BPHTB melalui PPAT paling lambat (lama) selisih satu hari. Tetapi PPAT mengeluhkan adalah sumber daya manusia di jajaran DPPKAD belum siap, setelah berjalan sekitar satu bulan Perda No 13 Tahun 2010 di Kabupaten Magelang.⁸

Ada istilah "podho ngertine" antara penjual dan pembeli, yang memiliki makna positif dan negatif.

⁸ Wawancara dengan Kepala Seksi HT & PT tanggal 20 Maret 2014.

Dapat dipahami positif apabila penjual dan pembeli tidak memperlmasalahkan besaran yang akan di tanggung masing masing. Sebaliknya akan dapat dipahami negatif apabila antara penjual dan pembeli mengadakan kesepakatan untuk menurunkan nilai dalam transaksi agar tidak sesuai dengan kenyataannya. Hal ini mungkin sekali dilakukan untuk menurunkan BPHTB atau menurunkan harga sampai tidak kena pajak.

Lambatnya validasi dan penerbitan SK NJOP yang dilakukan oleh DPPKAD, menunjukkan kurangnya koordinasi atau ketidakpercayaan DPPKAD terhadap lembaga yang lain (PPAT dan BPN). Ada hal yang kurang jelas tentang besaran pajak yang harus dibayarkan oleh para pihak. Bila yang diacu adalah NJOP yang ditetapkan oleh DPPKAD, nilai transaksi yang lebih kecil dari NJOP harus dinaikkan dari harga yang tertera dalam NPOP atau diistilahkan (NJOP Plus).

E. Kepentingan Masyarakat

Masyarakat adalah pihak yang tidak terlibat langsung dalam penentuan BPHTB, tetapi merupakan pihak yang memberikan informasi awal tentang terjadinya kesepakatan dalam transaksi yang berkaitan dengan subyek (tanah). Informasi inilah yang menjadi dasar seorang PPAT dalam menentukan suatu transaksi atau kesepakatan tentang hak atas tanah yang terkena ketentuan BPHTB dan besarnya BPHTB yang harus di tanggung oleh masyarakat.

Persepsi masyarakat tentang sertifikat hak atas tanah berkaitan dengan manfaat sertifikat sebagai bukti kepemilikan yang kuat. Sertifikat memberi rasa aman, dan tanah yang sudah bersertifikat lebih mudah dijual. Oleh karena itu, sertifikat hak atas tanah mampu meningkatkan harga jual. Selain itu sertifikat hak atas dapat dijadikan jaminan kredit.⁹

⁹ Sugiyanto, Hermanto Siregar, Indriatmo Soetarta, 2008, *Analisis Dampak Pendaftaran Tanah Sistematis Terhadap Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat di Kota Depok*, Jurnal manajemen & Agribisnis Vo 5 No Oktober 2008, IPB Bogor.

Dalam hal pemanfaatan hak atas tanah yang sudah terdaftar (bersertifikat) sebagai agunan untuk mendapatkan kredit dari lembaga keuangan atau bank, didukung oleh adanya perlindungan bagi pemberi kredit. Hal ini memudahkan mereka dalam menentukan jumlah pinjaman dan pemasangan hak tanggungan terhadap tanah yang dijadikan agunan. Rasa aman yang didapatkan seseorang yang telah mengikuti legalisasi aset atau telah mempunyai sertifikat hak atas tanah, menyebabkan berkurangnya permasalahan atau konflik baik berupa sengketa batas ataupun keabsahan kepemilikan. Hal ini dikarenakan dalam proses penerbitan hak atas tanah telah melalui proses yang dapat meminimalkan permasalahan dikemudian hari. Kata kuncinya berupa kesepakatan atas nilai dan norma yang berlaku di masyarakat.

Kesepakatan atas nilai dan norma digunakan sebagai media kehidupan sosial dan sebagai mata rantai yang menghubungkan transaksi sosial. Norma dan nilai memungkinkan pertukaran sosial tak langsung dan menentukan proses integrasi dan deferensiasi sosial dalam struktur sosial yang kompleks dan menentukan perkembangan organisasi dan reorganisasi sosial di dalamnya.¹⁰

Sementara itu dalam konteks kesepakatan, Emerson menawarkan teori pertukaran yang memusatkan perhatian utamanya pada keuntungan yang didapat dan kontribusi yang disumbangkannya dalam proses interaksi sosial.¹¹ Kesepakatan sebagai salah satu komponen dalam penentuan besarnya BPHTB yang harus ditanggung, merupakan kunci bagi terjadinya transaksi yang kemudian disahkan /dilegalkan dengan pembuatan akta oleh PPAT. Berdasarkan kesepakatan maka diupayakan agar masing-masing pihak mendapatkan manfaat dari hal-hal mereka kerjakan.

¹⁰ George Ritzer, Douglas J. Goodman, 2008, *Teori Sosiologi Modern*, edisi ke enam, Kencana, Jakarta.

¹¹ *Ibid.* hal 375.

F. Interaksi Para Pihak

Dalam proses penentuan BPHTB yang melibatkan berbagai pihak diperlukan keselarasan atau sinergi dalam pelaksanaannya, agar semua berjalan dengan baik dan lancar. DPPKAD sebagai lembaga/dinas di Pemerintahan Daerah boleh saja berupaya mendapatkan pemasukan/pendapatan dari proses peralihan hak atas tanah, tetapi mereka harus memiliki sumber daya manusia yang berkualitas agar dapat membuat besaran harga yang dicantumkan dalam NJOP dengan cepat. Sehingga pada awal tahun sudah dapat dilihat besaran NJOP yang ada di tiap wilayah serta dapat dilakukan proses verifikasi dengan cepat.

Sementara itu Kantor Pertanahan dalam melakukan tugas percepatan pendaftaran tanah, bergantung pada proses verifikasi. Untuk itu DPPKAD perlu melakukan sosialisasi ke masyarakat melalui penyuluhan bagi pemahaman masyarakat tentang proses yang harus dilalui pada pendaftaran dan peralihan hak atas tanah.

Pada pihak lain PPAT dalam tugas membuat akta yang berkaitan dengan peralihan hak atas tanah berkaitan langsung dengan para pihak atau masyarakat yang menghadap. Dalam hal ini hendaknya dapat memberikan pemahaman tentang proses dan besaran pajak yang harus ditanggung, selain mempunyai kewajiban untuk segera mendaftarkan akta yang telah dibuat berdasarkan undang-undang.

Selain itu masyarakat atau para pihak yang melakukan transaksi atau kesepakatan tentang pendaftaran atau peralihan hak atas tanah, hendaknya mempunyai kesadaran tentang beban atau pajak yang harus ditanggung, serta harus mempunyai kejujuran atas nilai atau harga yang telah disepakati.

Dalam teori fungsional struktural masyarakat merupakan suatu sistem sosial yang terdiri atas bagian-bagian atau elemen yang saling berkaitan dan saling menyatu dalam keseimbangan. Perubahan yang terjadi pada satu bagian akan membawa perubahan pula terhadap bagian yang lain. Asumsi dasarnya adalah bahwa setiap struktur dalam sistem

sosial, fungsional terhadap yang lain. Sebaliknya kalau tidak fungsional maka struktur itu tidak akan ada atau akan hilang dengan sendirinya.¹²

Berdasarkan dari teori itu maka kesepakatan atau kompromi yang bisa diambil adalah dengan kerja sama antara aparat Kantor Pertanahan dan DPPKAD melalui pembuatan peta zona nilai tanah yang dapat dipergunakan dalam penentuan NJOP dan melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Peta Zona nilai tanah (ZNT) akan memudahkan penentuan pemasukan bagi Pemerintah Daerah oleh DPPKAD sehingga memudahkan verifikasi. Dengan demikian keluhan PPAT dapat teratasi dan masyarakat dapat mengetahui dengan mudah besaran pajak yang harus dibayar.

G. Kesimpulan

Beberapa kesimpulan yang bisa diambil dari uraian di atas adalah:

- Dalam penetapan BPHTB yang mengacu pada UU Nomor 28 Tahun 2009 masih memerlukan waktu yang relatif lama karena adanya proses validasi.
- Kesiapan sumber daya manusia di DPPKAD belum maksimal karena belum bisa mempercepat proses pelayanan.
- Ada perbedaan kepentingan dalam hal penanganan BPHTB antara DPPKAD, Kantor Pertanahan, PPAT dan Masyarakat.

Hal-hal di atas kiranya membutuhkan upaya terus menerus untuk melakukan penyempurnaan. Berbagai upaya yang dapat diusulkan seperti:

- Koordinasi dan kerja sama antar instansi merupakan jawaban dalam mengatasi hambatan yang terjadi dalam proses pemungutan dan validasi BPHTB.
- Keterlambatan dalam proses validasi dapat diatasi dengan meningkatkan dan menambah sumber daya manusia dan sarana dan prasarana di DPPKAD.

¹² George Ritzer, 2002, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, penerjemah Alimadani-Ed, cetakan ke 2, PT Radja Grafindo Persada, Jakarta, p. 21.

Daftar Pustaka

- Bambang Prakoso, Kesit 2005, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Edisi Revisi, UII Press, Yogyakarta
- Direktorat PBB dan BPHTB, *Penerimaan PBB dan BPHTB Tahun 1996-2000*.
- <http://litbang.magelangkota.go.id:implikasi-pemberlakuan-undang-undang-nomor-28-tahun-2009-tentang-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah&catid=16:kajian-isu-isu-strategis&Itemid=22>. Diunduh : 13 Februari 2014 Jam 19.36 WIB
- Indonesia, Memori Penjelasan Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).
- Ismawan, Indra 2000, *Memahami Reformasi Perpajakan*, Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, Jakarta.
- Ispriyarso, Budi 2005, *Aspek Perpajakan Dalam Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan Karena Adanya Transaksi Jual Beli*, Masalah-masalah Hukum Volume 34 No. 4, Oktober-Desember 2005.
- Kaho & Riwu, Josef 1998, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Perimbangan, 2011, *Keuangan, Tinjauan Pelaksanaan Pengalihan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Menjadi Pajak Daerah*, Jakarta.
- Mardiasmo, 2002, *Perpajakan*, Edisi Revisi, Andi, Yogyakarta
- Mardijaya, Tri 2014, *Implikasi Penghapusan Verifikasi BPHTB Terhadap Pelayanan Pertanahan*, Skripsi (tidak diterbitkan), Yogyakarta.
- Moleong, Lexy 2010, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Nugroho, Aristiono 2012, *Pengetahuan Ringkas Metode Penelitian Kualitatif*, STPN Press, Yogyakarta
- _____, 2014, *Seeds for a Better Tomorrow*, Empowerment of Society Institute, Yogyakarta.
- Pudiatmoko, Sri 2002, *Pengantar Hukum Pajak*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Poltak Sinambela,dkk. Lijan 2008, "Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi, Bumi Aksara, Jakarta.
- Redaksi Sinar Grafika, 2002, *Seri Perpajakan PBB*, Sinar Garfika, Jakarta.
- Ritzer, G 2002, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*. Alimadan-Ed, cetakan ke 2, PT Radja Grafindo Persada, Jakarta
- Ritzer, G & Goodman, DJ 2008, *Teori Sosiologi Modern*, edisi ke enam, Kencana, Jakarta.
- Santoso Brotodiharjo, R.1987, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Cet. 3, PT. Eresco, Bandung.
- Siahaan, Marihot P 2003, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Teori Dan Praktek*, Edisi I, Cet. I, PT. Raja Grafindo, Jakarta
- Suandi, Erly 2002, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta.
- Sudarsono Hardjosoekarto dalam Bisnis dan Birokrasi Nomor 3/Vol. IV/September 1994, p. 16.
- Sugiyanto, Hermanto Siregar, Soetarta, Endriatmo 2008, *Analisis Dampak Pendaftaran Tanah Sistematis Terhadap Kondisi Social Ekonomi Masyarakat di Kota Depok*, Jurnal manajemen & Agribisnis Vo 5 No Oktober 2008, IPB Bogor.
- Sugiyono, 2008, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung.
- Wirawan B. Ilyas, Burton, Richard 2004, *Hukum Pajak*, Edisi Revisi, Salemba Empat, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 32/PMK.03/2005 tentang Tata Cara Pembagian Hasil

Penerimaan BPHTB antara Pusat dan Daerah
Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional
Republik Indonesia No. 1 Tahun 2010 tentang
Standar Pengaturan dan Pelayanan Perta-
nahan (SP₃).

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional
Republik Indonesia No. 1 Tahun 2013 tentang
Pola Jenjang Karier Pegawai Negeri Sipil Di
Lingkungan Badan Pertanahan Republik In-
donesia.

PENGATURAN ZONING SEBAGAI PENGENDALI PEMANFAATAN RUANG (Studi Kasus Kawasan Preservasi Budaya Kotagede)

Ayu Wahyuningtyas¹, Westi Utami²

Abstract: The development of a historic and aesthetic region such as Kotagede need controlling and managing in order not to degrade its regional image. One of the efforts to maintain the region is that planning the conservation of old bulidings in the form of blocks or zoning. The method used in plaaning the zone is called evaluative method. The result of the evaluation will be the base of directing the development at Kotagede. Therefore, the space utilization and land use would be optimal. This will suit with the the function of sustainable environment. The result of the research showed that Kotagede has undergone changes so that it replaces the originality of Kotagede. The formulated concept was blocks which include land use, land parcels, building infrastructures, environments, as well as the elements supporting the buildings.

Keywords: spatial planning, blocks, building constructions, preservation, Kotagede

Abstrak: Perkembangan kawasan yang bernilai historis dan estetis seperti Kawasan Kotagede perlu dikontrol dan dikendalikan agar tidak menurunkan citra kawasan. Salah satu upaya mempertahankan kawasan adalah rencana penataan pengaturan konservasi bangunan kuno yangdituangkan dalam bentuk penataan blok atau zoning. Metode yang digunakan dalam perencanaan adalah metode evaluatif. Hasil dari evaluasi menjadi dasar untuk melakukan arahan bagi pengembangan di Kotagede, sehingga pemanfaatan ruang dan penggunaan tanah dapat dioptimalkan sesuai dengan fungsi kawasan dan keberlanjutan lingkungan. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa Kotagede telah mengalami banyak perubahan yang mengakibatkan pudarnya karakter asli Kotagede. Konsep yang dirumuskan meliputi blok yang berkaitan dengan penggunaan tanah, perpetakan tanah, infrastruktur bangunan dan lingkungan, dan unsur penunjang bangunan.

Kata kunci: perencanaan tata ruang, blok, bangunan, preservasi, Kotagede

A. Pendahuluan

Pertumbuhan dan penambahan penduduk³ yang pesat khususnya di daerah kota⁴, kegiatan perekonomian yang melesat cepat tentunya

membutuhkan ruang atau dalam hal ini “tanah” yang semakin hari semakin terbatas keterse-diaannya. Bertambahnya kegiatan penduduk di kota yang dipicu oleh dua hal tersebut di atas mengakibatkan meningkatnya frekuensi kegiatan penduduk, sehingga konsekuensi keruangan yaitu tuntutan akan ruang untuk mengakomodasi sarana atau struktur fisik semakin bertambah. Berbagai benturan kepentingan seperti kepentingan

¹Penulis adalah Praktisi Bidang Perencanaan Wilayah, Alumni Magister Manajemen Bencana UGM. email: a.wahyuningtyas@gmail.com

²Penulis asisten dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Alumni Magister Manajemen Bencana UGM. email: westiutami@yahoo.com

³Determinan pertumbuhan penduduk kota tidak hanya *natural growth*, namun juga pengaliran penduduk dari bagian wilayah lain. Pengaliran penduduk dan pertumbuhan penduduk/*natural growth* yang berlangsung lama menyebabkan terjadinya proses densifikasi penduduk, pemukiman maupun non pemukiman yang tidak terkendali (Yunus2005).

⁴Kota dalam pengertian umum sebagai suatu daerah

terbangun yang didominasi penggunaan ruang non pertanian dengan jumlah penduduk dan penggunaan ruang cukup tinggi. Kota dalam pengertian administratif sebagai bentuk pemerintahan daerah yang mayoritas wilayahnya merupakan daerah perkotaan (Mulyono Sadyohutomo, MRCP, Manajemen Kota dan Wilayah realita dan tantangan, Bhumi aksara, 2008).

individu, kepentingan publik dan kepentingan pembangunan terhadap pemanfaatan ruang seringkali menimbulkan permasalahan seperti penyimpangan terhadap tata ruang dan salah satunya menyebabkan kekhasan serta fungsi zona dari suatu wilayah pudar dan suatu saat akan hilang. Yunus (2005) menyebutkan bahwa problematika yang dihadapi daerah kota sebagai konsekuensi kebutuhan keruangan mengubah penggunaan dan pemanfaatan lahan terbuka hijau untuk pembangunan gedung-gedung yang pada akhirnya berakibat pada kerusakan lingkungan dan timbulnya *urban heat island*⁵. Desakan berbagai kepentingan tersebut seringkali menimbulkan berbagai pelanggaran dalam pemanfaatan ruang berupa pelanggaran fungsi kawasan, misalnya fungsi lindung digunakan untuk budidaya. Pelanggaran yang lain dapat pula pelanggaran jenis penggunaan dalam satu fungsi kawasan, misalnya kawasan budidaya untuk perumahan digunakan untuk perdagangan. Dan yang terakhir pelanggaran yang

sering terjadi adalah pelanggaran teknis bangunan, misalnya pelanggaran IMB (Izin Mendirikan Bangunan), sempadan bangunan, KDB (Koefisien Dasar Bangunan), KLB (Koefisien Lantai Bangunan) dan ketinggian bangunan.

Pembangunan kota yang mengatasnamakan kepentingan umum dan pemenuhan kebutuhan ekonomi selain mengakibatkan disparitas kebutuhan pangan juga seringkali mengakibatkan terabaikannya sektor budaya dan arsitektur tradisional. Hal inilah yang menyebabkan rusaknya kawasan konservasi budaya pada daerah perkotaan⁶. Terbatasnya ruang hijau pada kawasan kota dan tidak adanya tanah untuk dibangun semakin mendesak kawasan warisan budaya dijadikan sebagai incaran untuk pembangunan gedung dengan arsitek modern. Pembongkaran warisan budaya⁷ yang telah terjadi yaitu Gedung Proklamasi di Jakarta, Penjara Banceuy tempat Bung Karno ditahan di Bandung, dan dua gedung kuno di komplek Bale Agung Kraton Solo hendaknya menjadi pembelajaran terhadap arti pentingnya pengelolaan bangunan kuno serta arsitek tradisional. Tak dipungkiri bahwa beberapa lokasi warisan budaya terletak pada area strategis seperti kawasan budaya Kotagede di Yogyakarta, lingkungan Kasultanan Solo, gedung lawang sewu di jantung kota Semarang, dan masih banyak lagi peninggalan warisan budaya serta bangunan bersejarah di kota-kota yang letaknya strategis menjadi incaran pengusaha untuk dibongkar dan diubah menjadi bangunan modern bertingkat dengan alasan pemenuhan kebutuhan ruang untuk alasan ekonomi. Bangunan bersejarah dan bernilai estetika tinggi tentunya membutuhkan perlindungan untuk menjaga kelestarian agar kekhasan bangunan/

Bintarto (1977), Kota adalah sebuah bentang budaya yang ditimbulkan oleh unsur-unsur alami dan non alami dengan gejala pemusatan penduduk yang cukup besar dan corak kehidupan yang bersifat heterogin dan materialistik. Kota merupakan daerah tertentu dalam wilayah Negara yang mempunyai aglomerasi jumlah penduduk minimal yang telah ditentukan dan penduduk mana yang bertempat tinggal pada satuan pemukiman yang kompak (Kota ditinjau dari jumlah penduduk).

Bintarto (1977), Kota adalah sebuah bentang budaya yang ditimbulkan oleh unsur-unsur alami dan non alami dengan gejala pemusatan penduduk.

⁵Kecenderungan di mana sebuah kota temperaturnya lebih panas dibanding rural area di sekitarnya, dengan perbedaan temperatur pada malam hari lebih tinggi daripada siang hari. UHI ini disebabkan oleh panas matahari yang disimpan oleh "*impervious engineered surfaces*" (bangunan dengan bahan beton, aspal, atap berwarna gelap, dll) pada siang hari, dan panas tersebut dilepaskan ke atmosfer pada malam hari. *Urban heat island* ini disebabkan karena berkurangnya pohon pada area perkotaan sementara jumlah bangunan semakin padat (Shackleton Chema, 2015, *Multiple Benefit and Values of Trees in Urban Landscapes in Two Towns in Northern South Africa*).

⁶Sadyohutomo, Multono. 2008. *Manajemen Kota dan Wilayah Realita dan Tantangan*. Bhumi Aksara.

⁷Membongkar bangunan kuno, apalagi yang bernilai sejarah, bukanlah dosa kecil namun merupakan dosa besar terhadap generasi mendatang.

kawasan tetap terjaga. Perlindungan terhadap kawasan ini memunculkan adanya konsep konservasi yang bermula dari preservasi yaitu mempertahankan bangunan sama seperti keadaan aslinya. Dalam perjalanannya konsep konservasi⁸ ini selanjutnya bergerak lebih dinamis dan menjadi payung dalam kegiatan pelestarian lingkungan dan budaya.

Pengaturan dan penataan ruang serta berbagai upaya konservasi terhadap suatu kawasan seringkali mengalami kendala dan hambatan, sehingga pelanggaran terhadap aspek keruangan banyak terjadi. Sadyohutomo (2009) menegaskan bahwa permasalahan penataan ruang yang terjadi di Indonesia disebabkan kurangnya sistem pengendali penataan ruang baik berupa penyediaan prasarana fisik (*public capital investment*) maupun perangkat hukum (*land use control*) belum dimanfaatkan dan diaplikasikan secara optimal. Belum ditetapkannya pengaturan zonasi kawasan-kawasan khusus/kawasan budaya juga menjadi kendala dalam pemanfaatan ruang. Penyimpangan terhadap tata ruang dan zonasi kawasan kota tentunya membutuhkan penanganan serius dan hal ini tidaklah mudah dilaksanakan. *Zoning regulation* sebagai acuan serta petunjuk operasional terhadap pemanfaatan ruang tentunya harus ditetapkan dan diterapkan dengan sistem pengendalian yang optimal sehingga penyimpangan dapat dikurangi dan dicegah.

⁸Konservasi meliputi preservasi, restorasi, rehabilitasi, rekonstruksi, adaptasi dan revitalisasi. Dalam kegiatan konservasi bangunan tidak hanya dikembalikan ke bentuk asli namun dapat pula beralih fungsi/*new uses for building*. Namun dalam tampilan bangunan tidak mengabaikan keunikan bangunan (Budiharjo, 1997).

B. Intervensi Pemerintah Terhadap Tata ruang dan Preservasi Kawasan Bersejarah

Pemerintah dalam hal ini memiliki peran dalam memberikan intervensi terhadap pemanfaatan ruang khususnya ruang kota. Dalam beberapa konsep menyebutkan bahwa bentuk intervensi yang dapat dilakukan pemerintah untuk mengatur keadilan terhadap sumber daya dapat berupa 4 (empat) hal yaitu 1) perencanaan tata ruang kota dan wilayah (diwujudkan dalam perencanaan tata ruang berjenjang berupa tata ruang wilayah Nasional, Provinsi, Kabupaten, dan Kecamatan); 2) pengaturan pemanfaatan ruang (yaitu pemanfaatan ruang untuk perumahan, industri, jasa, wilayah konservasi dan lindung, pertanian dan prasarana umum); 3) intervensi pemerintah dalam bentuk penyediaan pelayanan Publik, 4) pengaturan pemerintah dalam bentuk pendistribusian sumber daya (Yunus 2005).

Cadwallader (1985)⁹, menyebutkan bahwa peranan pemerintah dalam mengelola kota dan wilayah dapat diwujudkan melalui berbagai kegiatan dan kebijakan antara lain:

- a. Penyedia service dan barang publik (*supplier of public goods and services*);
- b. Mengatur dan memfasilitasi (*regulating and facilitating*) berjalannya ekonomi pasar agar tercipta alokasi sumber daya sebaik-baiknya;
- c. Sebagai *social engineering* dalam mengarahkan masyarakat untuk mencapai tujuan atau nilai-nilai yang diinginkan bangsa dan negara. Alokasi sumber daya diserahkan kepada pasar, namun pemerintah berkewajiban mengoreksi ketidakseimbangan sosial ekonomi dan melindungi golongan ekonomi lemah dan minortas;
- d. Sebagai *abiler* dalam konflik antar kelompok masyarakat.

⁹Cadwallader, M.T., 1985, *Analytical Urban Geography; Spatial pattern and Theories*. New Jersey; Prentice Hall.

Perencanaan tata ruang merupakan upaya strategis dalam mengelola ruang agar dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin sehingga terwujud ruang terpadu, serasi, ruang berkualitas dan berkelanjutan. Zonasi sebagai bagian dari perencanaan tata ruang merupakan cara efektif untuk mengendalikan dan mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya yang disusun untuk setiap blok/zona peruntukan (UU No. 26 Tahun 2007), dimana blok/zona peruntukan yang menjadi acuan ditetapkan melalui rencana rinci tata ruang. Zoning diterapkan sebagai upaya yang merujuk pada pembagian lingkungan kota ke dalam zona-zona pemanfaatan ruang¹⁰ dimana di dalam tiap zona tersebut ditetapkan pengendalian pemanfaatan ruang atau diberlakukan ketentuan hukum. Peraturan zoning/*zoning regulation* menjadi bagian penting sebagai rujukan dalam perizinan, penerapan insentif/disinsentif, penertiban ruang, menjadi jembatan dalam penyusunan rencana tata ruang yang bersifat operasional, serta dapat menjadi panduan teknis dalam pengembangan/pemanfaatan ruang.

Perencanaan tata ruang tidak hanya mengatur peruntukan penggunaan ruang tetapi juga mengatur kegiatan pelayanan publik sehingga redistribusi sumber daya dapat terwujud. Kegiatan pengaturan perencanaan dan pemanfaatan ruang tersebut dapat terwujud apabila terdapat sistem manajemen pengendalian. Dalam teori manajemen spasial kota¹¹ dikenal adanya 4 bagian manajemen spasial yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan

pengendalian. Dalam sistem pengendalian terhadap tata kota dapat dilaksanakan melalui investasi prasarana umum (*public capital investment*) dan peraturan perundangan pemanfaatan ruang (*land use control*). Peraturan pengendalian penatagunaan tanah/tata ruang berbentuk petunjuk penggunaan, perizinan, dan larangan misalnya:

- Izin lokasi (izin untuk membeli/memperoleh tanah untuk usaha);
- Izin perubahan penggunaan tanah;
- Pembatasan sawah irigasi teknis ke penggunaan non pertanian;
- Pembatasan KDB (Koefisien Dasar Bangunan/*Building Covered Ratio*);
- Pembatasan ketinggian bangunan dan KLB (Koefisien Lantai Bangunan/*floor area ratio*);
- Batasan Luas kaveling maksimum dan minimum;
- Pengaturan kerapatan antar bangunan;
- Pengaturan sempadan bangunan;
- IMB dan IPB (izin pemanfaatan bangunan);
- Izin UUG/HO (Undang-undang gangguan/*Hinder Ordonantie*).

Pengaturan Pengendalian perencanaan fisik penggunaan tanah di berbagai Negara memiliki sistem dan konsep yang berbeda-beda, pengaturan pengendalian yang diterapkan di Amerika mengenai pengendalian penggunaan tanah dalam perencanaan fisik dapat disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Peraturan Pengendalian Perencanaan Fisik

No	Peraturan	Aspek Yang Dikendalikan
1	Pengavelingan (<i>Sub Division</i>)	- Pemecahan bidang tanah - Desain rencana tapak (<i>site plan</i>) - Standar lebar jalan - Desain persimpangan jalan - Ruang untuk bangunan dan jaringan utilitas - Saluran pembuangan air - Saluran pembuangan air hujan dan limbah
2	Zoning	- Jenis penggunaan tanah - Intensitas penggunaan tanah; kepadatan bangunan, sempadan jalan, KDB, KLB, ketinggian bangunan - Parkir kendaraan
3	Peraturan perumahan (<i>Housing code</i>)	- Standar kelayakan rumah tinggal: bahan bangunan, pencahayaan, sirkulasi - Pembatasan jumlah penghuni
4	Peraturan bangunan	- Kualitas bahan bangunan - Standar pipa - Peralatan teknis

Sumber : Sadyohutomo, 2009

¹⁰UU No. 11 Tahun 2010 Pasal 73 Ayat (3). Sistem zonasi dapat terdiri dari: zona inti, zona penyangga, zona pengembangan, dan/atau zona penunjang.

¹¹Manajemen merupakan upaya yang dijalankan untuk mengatur-mengarahkan sesuatu untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Manajemen spasial bertujuan untuk menciptakan kondisi spasial kota yang bersangkutan menuju ke arah bentuk yang memenuhi persyaratan pembangunan berkelanjutan/*sustainable development* (Yunus 2005).

Pemerintah dan pihak swasta seringkali memandang konservasi sebagai hal yang mewah dan tidak dapat dipenuhi dari segi biaya, waktu dan energi. Amat disayangkan ketika terdapat permohonan dari pihak swasta yang tujuan utamanya adalah finansial mengajukan untuk membongkar kawasan bersejarah dan pemerintah menyetujui begitu saja, kondisi seperti ini sering disebut sebagai “bunuh diri arsitektur”. Pemicu utamanya adalah tekanan pembangunan ekonomi cukup kuat, adanya tokoh pemerintah/pengambil keputusan terobsesi pada modernisasi dimana mereka memandang konservasi hanyalah sebagai penghambat perkembangan kota, dan kurangnya payung hukum mengenai konservasi¹². Dalam perjalanannya konservasi sering mengalami kendala dalam hal pendanaan yang terbatas, pandangan terhadap bangunan yang hanya memperhitungkan analisis biaya manfaat (*cost benefit analysis*) tanpa menghargai arsitek dan pentingnya sejarah menjadi kendala utama dalam konservasi.

C. Kawasan Preservasi Kotagede

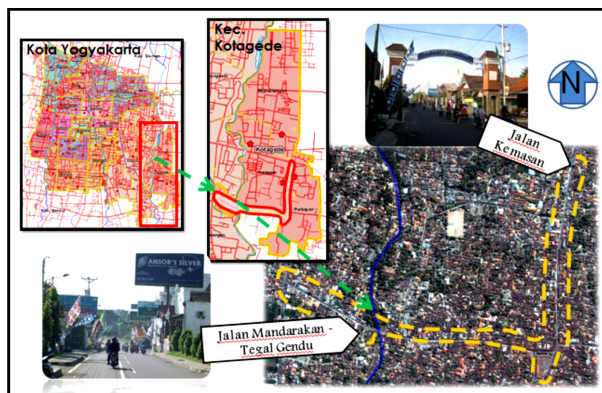
Kota Yogyakarta termasuk dalam Kota Orde I yang merupakan ibukota dari Daerah Istimewa Yogyakarta. Kota Yogyakarta memiliki peran sebagai kota pariwisata karena memiliki nilai historis dan estetis yang tinggi. Secara fisik (*estetis*) maupun sejarah budaya (*historis*), banyak kawasan yang perlu dilakukan preservasi untuk menjaga nilai-nilai tersebut. Salah satu kawasan di Kota Yogyakarta yang perlu dilakukan preservasi adalah Kawasan Kotagede. Kotagede merupakan salah satu kecamatan di Kota Yogyakarta yang awalnya adalah sebuah kota lama dari abad ke-16 yang pernah

menjadi ibukota Kerajaan Mataram Islam. Nilai sejarah dan budaya yang tumbuh pada abad 16 memberikan nilai pada bangunan-bangunan di kawasan Kotagede berupa karakteristik Jawa Kuno yang terpengaruh dari Kerajaan Mataram. Kotagede selain sebagai ibukota juga merupakan pusat perdagangan pada masa itu dan menjadi tempat tinggal orang-orang kaya karena usaha perdagangannya yang maju dan dilengkapi dengan masjid yang dikenal dengan Masjid Mataram Kotagede. Kotagede tidak berubah menjadi desa agraris walaupun sudah tidak menjadi ibukota Mataram. Sifat kekotaannya tetap terpelihara, yaitu kehidupan ekonominya tetap bersifat non-agraris seperti kerajinan, pertukangan, perdagangan dan usaha-usaha sejenisnya yang dahulu menjadi bagian dari kehidupan istana hidup terus menjadi profesi-profesi bebas sehingga fungsi politik Kotagede berubah menjadi fungsi pasar (Djoko Soekiman, 1993).

Bekas-bekas yang menunjukkan bahwa Kotagede pernah menjadi tempat kerajaan, sekarang hanya berupa masjid beserta makam pendiri Mataram, beberapa reruntuhan bekas bangunan benteng kerajaan, nama-nama kampung, bentuk-bentuk rumah, dan mata pencaharian penduduk berupa industri kecil kerajinan tradisional. Bangunan-bangunan yang menunjukkan ciri khas Kotagede sebagian besar berada di sepanjang Koridor Jalan Kemasan – Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu. Sepanjang koridor jalan tersebutlah yang paling diingat oleh masyarakat dan orang yang datang ke Kotagede sejak jaman dahulu sampai sekarang baik dalam hal bangunan kuno, kerajinan perak tradisional maupun perdagangan yang mendominasi koridor jalan tersebut. Namun seiring dengan perkembangan jaman, bangunan-bangunan yang terdapat di sepanjang koridor tersebut kini telah berubah menjadi bangunan-bangunan baru yang tidak lagi menunjukkan nilai historis, terutama setelah terjadi gempa tahun 2006 yang merobohkan sebagian besar bangunan kuno di Kotagede.

¹²Payung hukum konservasi baru terbit dalam bentuk Undang-undang tentang Benda Cagar Budaya pada bulan Maret 1992. Sementara peraturan turunan dan teknisnya tergantung pada Pemerintah Daerah dalam bentuk penetapan zonasi. Kelemahan dari payung hukum ini adalah belum semua Pemerintah daerah menetapkan zonasi bagi kawasan konservasi.

Perkembangan kawasan yang bernilai historis dan estetis seperti Kawasan Kotagede khususnya Koridor Jalan Kemas – Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu perlu dikontrol dan dikendalikan agar tidak menurunkan citra kawasan. Oleh karena itu diperlukan suatu rencana penataan yang mengatur konservasi bangunan kuno yang ada di Koridor Jalan Kemas – Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu. Dalam hal ini, rencana penataan tersebut dituangkan dengan bentuk penataan blok atau zoning. Selain itu, penataan zoning juga diperlukan untuk mengembalikan ciri khas kawasan Kotagede khususnya Koridor Jalan Kemas – Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu sebagai pusat perdagangan dan kerajinan perak. Penyelarasan antara ciri khas kawasan berupa perdagangan dan kerajinan perak dengan bangunan kuno sebagai ciri khas Kotagede juga perlu dilakukan. Adapun tujuan dari penataan zoning adalah untuk menciptakan suatu tata ruang kota yang memiliki nilai keteraturan dan keharmonisan struktur kota antara satu elemen dengan elemen pembentuk ruang lainnya di masing-masing koridor jalan dan lingkungan yang direncanakan. Gambar 1 menunjukkan lokasi wilayah studi dengan pembagian Koridor Jalan Kemas – Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu sebagai daerah yang diteliti.



Gambar 1. Wilayah Studi (Kawasan Kotagede)
Sumber: Citra GeoEye, 2014 dan Survei Lapangan, 2015

Tata guna tanah merupakan pola penggunaan tanah yang berfungsi untuk mengetahui struktur

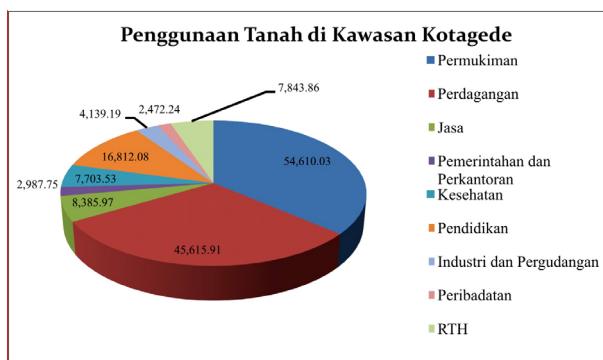
tata ruang¹³ yang ada di wilayah studi. Penggunaan tanah eksisting pada kawasan Kotagede berupa permukiman, perdagangan, jasa, pemerintahan dan perkantoran, kesehatan, pendidikan, industri dan pergudangan serta ruang terbuka hijau dan lapangan voli. Fasilitas pendidikan di kawasan Kotagede berupa SLTP Perak, SDN Kotagede dan TK Muhammadiyah. Pemerintahan dan perkantoran di Jalan Kemas berupa kantor pos, Pegadaian, balai kelurahan dan Koramil. Penggunaan tanah berupa perdagangan berupa toko penjual kerajinan perak, swalayan, warung yang menjual makanan dan kebutuhan sehari-hari. Penggunaan tanah untuk jasa berupa wartel, salon, warnet, bengkel, fotokopi dan penitipan sepeda. Untuk Penggunaan tanah berupa kesehatan terdiri dari rumah sakit dan puskesmas. Data mengenai penggunaan tanah di Kotagede dapat disajikan pada tabel 2.

Tabel 2. Eksisting Penggunaan Tanah di Kawasan Kotagede

Penggunaan Tanah	Luas (m ²)
Permukiman	54.610,03
Perdagangan	45.615,91
Jasa	8.385,97
Pemerintahan dan perkantoran	2.987,75
Kesehatan	7.703,53
Pendidikan	16.812,08
Industri dan Pergudangan	4.139,19
Peribadatan	2.472,24
RTH	7.843,86
Jumlah	150.570,59

Sumber: Survei Lapangan, 2015 dan Data Potensi Desa, 2014

¹³Yunus (2005): Konsep dan pendekatan mengenai struktur tata ruang memiliki model dan konsep yang beragam, berbagai model tersebut menekankan adanya hubungan yang erat antara proses sosial, ekonomi, budaya dan pola keruangan yang tercipta. Berbagai faktor yang berperan menghasilkan pola persebaran penggunaan tanah sehingga menciptakan kekhasan suatu pola keruangan kota. Secara garis besar pendekatan tersebut meliputi: pendekatan ekologi, pendekatan ekonomi, pendekatan morfologi, pendekatan sistem kegiatan dan pendekatan ekologi faktorial.



Gambar 2. Diagram Penggunaan Tanah di Kawasan Kotagede. Sumber: Citra GeoEye, 2014 dan Survei Lapangan, 2015

Kotagede merupakan kota peninggalan pada jaman kerajaan Mataram. Kotagede yang memiliki luas 220 ha juga dimanfaatkan sebagai pusat ekonomi, sosial dan budaya pada masa pemerintahan Sutawijaya. Kotagede yang didirikan pada abad ke-16 merupakan salah satu kota Jawa yang menganut prinsip penataan “Catur Gatra Tunggal”, yaitu empat komponen dalam satu kesatuan. Keunikan Kotagede nampak melalui kampung-kampungnya dengan bangunan-bangunan bersejarah berarsitektur tradisional dan gang-gang sempit serta jalan ‘rukunan’ yang terbentuk dari deretan halaman rumah-rumah yang ada.

Koridor Jalan Kemasan – Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu terbentuk dari bentuk luar yang membentuk kesan pada lingkungannya. Koridor jalan yang membelah kawasan Kotagede ini terbentuk oleh ‘rentang waktu’ yang telah terlewati hingga saat ini. Kawasan Kotagede merupakan bekas pusat pemerintahan Kerajaan Mataram, dengan rajanya Ki Ageng Pemanahan.

Pola jalan merupakan kerangka lingkungan, sehingga bentuk luar menjadi pengisi kerangka tersebut. Keunikan Kotagede nampak melalui deretan-deretan bangunan yang memiliki ciri khas. Baik ciri bangunan Indisch, bangunan rumah tradisional Jawa, rumah Kalang, maupun rumah kampung biasa. Rumah-rumah di kawasan ini dibangun sejak ratusan tahun yang lalu. Hal ini menunjukkan bahwa Kotagede sejak lama telah

memiliki kemampuan tinggi untuk membangun rumah tradisional yang khas. Komponen-komponen kota dibangun secara bertahap diawali dengan pembangunan hunian penduduk.

Sebagai kawasan tradisional tertua di Yogyakarta, Kotagede secara fisik berbeda dengan kawasan-kawasan lain di Daerah Istimewa Yogyakarta. Semula kampung-kampung di Kotagede diwarnai dengan rumah-rumah tradisional dan kemudian rumah-rumah Kalang yang kesemuanya merupakan bangunan satu lantai. Makin lama kepadatan bangunan di Kotagede semakin tinggi, area terbuka atau halaman rumah semakin terbatas. Perkembangan pesat terjadi pada penggal Jalan Mondorakan yang tumbuh menjadi area komersial dengan beberapa bangunan berlantai dua. Selain itu banyak rumah tradisional telah dijual atau berubah bentuk menjadi rumah-rumah modern. Hal ini patut disayangkan dan dikhawatirkan akan menghilangkan nilai sejarah dan budaya Kotagede, sehingga Kotagede akan kehilangan keunikannya.

Sepanjang Jalan Kemasan – Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu, didominasi oleh kegiatan perdagangan dan jasa, terutama kegiatan perdagangan kerajinan perak. Karakter tersebut membentuk ‘wajah’ bentuk luar di sepanjang Jalan Kemasan – Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu. Dari waktu ke waktu, Kotagede telah mengalami banyak perubahan yang mengakibatkan pudarnya karakter asli Kotagede. Beberapa hal yang mempengaruhi perubahan tersebut antara lain:

- Adanya kebutuhan untuk mewadahi kehidupan modern yang menuntut perubahan tata ruang dan desain bangunan sehingga beberapa rumah tradisional telah berganti wajah menjadi rumah ‘modern’ baik sebagian atau seluruhnya.
- Adanya kebutuhan ekonomi yang mendorong pemilik rumah untuk menjual sebagian atau seluruh rumahnya sehingga beberapa rumah tradisional telah berpindah ke tempat lain di luar Kotagede dan dengan bangunan non-tradisional.

- c. Adanya bencana gempa bumi Mei 2006 lalu telah menyebabkan banyak rumah roboh dan rusak sehingga perlu segera diperbaiki atau dibangun kembali.

Adanya perubahan fisik dan non fisik di kawasan Kotagede ternyata juga memberikan dampak pada potensi dan juga permasalahan, diantaranya dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Potensi dan Permasalahan Fisik dan Non Fisik di Kawasan Kotagede

Aspek	Potensi	Permasalahan
Fisik	Masih terdapat beberapa peninggalan kerajaan berupa bangunan-bangunan dengan arsitektur tradisional	- Banyak bangunan tradisional dalam kondisi rusak - Muncul bangunan-bangunan baru yang modern - Sirkulasi kendaraan bermotor terkadang terhambat karena sempitnya jalan, parkir <i>on street</i> - Tidak ada fasilitas pejalan kaki yang nyaman - Banyak fasilitas penunjang dalam kondisi kurang terawat dan kurang memenuhi kebutuhan yang ada (<i>Signage, street furniture</i>) - Utilitas yang ada sudah memenuhi kebutuhan masyarakat akan tetapi secara visual kurang baik
Non fisik	Terdapat Industri kerajinan perak yang merupakan industri rakyat setempat	- Perkembangan industri perak mulai menurun - Masyarakat kurang peduli terhadap peninggalan yang memiliki nilai historis

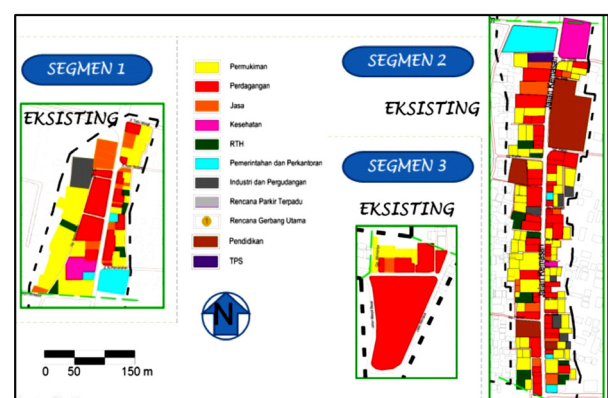
Sumber: Hasil Analisis, 2015

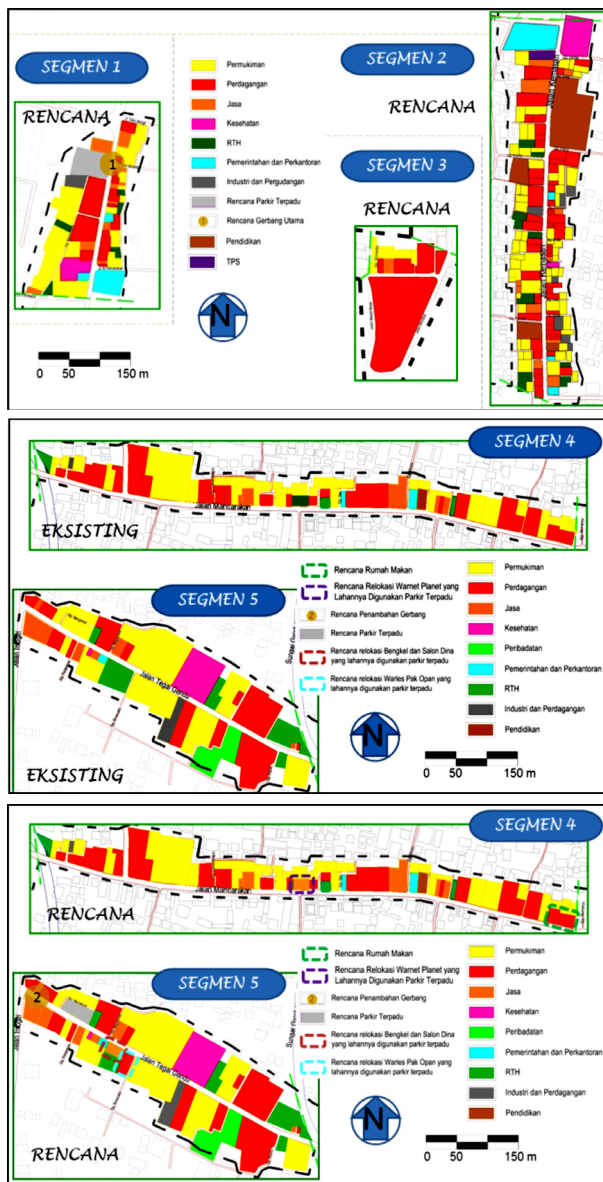
D. Zoning sebagai Pengendali Penataan Ruang di Kawasan Kotagede

Arahan konsep zoning yang dikemukakan adalah dengan mengkaji kondisi faktual beserta kecenderungannya terhadap arahan rencana kota, tidak menutup kemungkinan juga landasan pemikiran-pemikiran yang melatarbelakangi, aspek sejarah, aspek karakteristik yang spesifik, ketentuan yang berlaku, serta teori-teori yang relevan terhadap masalah yang terjadi. Adapun konsep pengendali yang dirumuskan meliputi konsep yang berkaitan dengan penggunaan tanah, perpetaan tanah, infrastruktur bangunan dan lingkungan, dan unsur penunjang bangunan yang disertai dengan strategi percepatan perwujudan tata bangunan yang terarah berdasarkan standar dan model perencanaan bangunan dan lingkungan.

Konsep penggunaan tanah pada Kawasan Kotagedeselain mengikuti arahan dalam struktur tata ruang kota dan juga arahan dari Penyusunan Pedoman Penataan Bangunan Kawasan Kotagede juga memperhatikan kecenderungan perkembangan guna tanah yang telah terjadi. Arahan pemanfaatan tanah menurut Penyusunan Pedoman Penataan Bangunan Kawasan Kotagede yang terkait dengan wilayah studi adalah sebagai berikut:

- Pemanfaatan bangunan dan ruang yang diijinkan di Kawasan Kotagede meliputi: tempat tinggal, perdagangan, industri kecil, fasilitas peribadatan, fasilitas pendidikan, dan fasilitas kesehatan.
- Kawasan Kotagede diarahkan untuk tidak didirikan bangunan modern/bertingkat dan atau mengubah ruang terbuka hijau.
- Area seputar pasar diarahkan untuk tetap menjadi perdagangan retail dan dijaga agar tidak menjadi perdagangan grosir karena akan membawa dampak pada sistem sirkulasi dan pola spasial.
- Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu diarahkan sebagai kawasan hunian dagang dalam skala lingkungan agar tidak terjadi perubahan kenampakan kawasan yang mencolok. Suasana yang berkarakter kuat ini juga dapat dimanfaatkan sebagai area show room kerajinan dengan didukung perbaikan sarana dan prasarana transportasi.





Gambar 3. Perbandingan Eksisting Penggunaan Tanah dan Arahannya. Sumber: Survei Lapangan dan Hasil analisis, 2015

Perpetakan tanah adalah unit perpetakan berupa sistem blok perencanaan yang terdiri dari gabungan beberapa persil dan sistem kavling. Pertimbangan untuk menentukan luasan blok perencanaan adalah:

- Jalan, gang, atau saluran yang berpotensi untuk digunakan sebagai batas fisik blok perencanaan
- Ketentuan luas kavling minimum yang telah ditetapkan pada setiap wilayah
- Klasifikasi perpetakan tanah berdasarkan Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 327/KPTS/M/2002.

Tabel 4 menunjukkan delapan klasifikasi petak peruntukan dan penggal jalan.

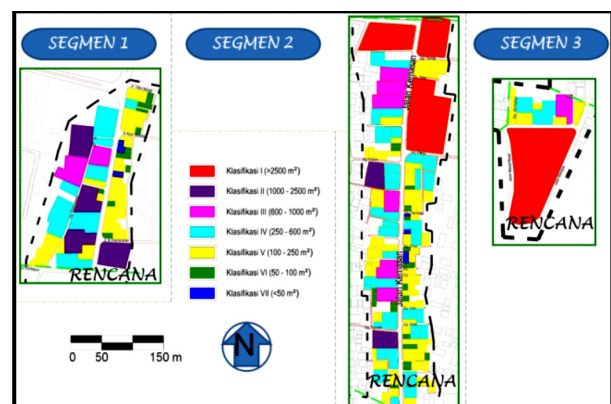
Tabel 4. Klasifikasi Perpetakan Tanah

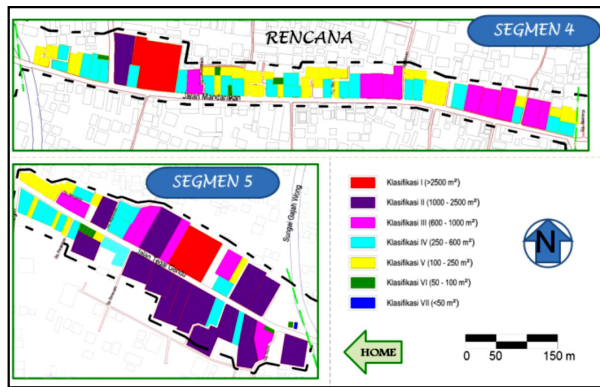
Klasifikasi	Keterangan
I	sistem blok dengan luas tanah di atas 2500 m ²
II	kavling sangat besar dengan luas 1000 – 2.500 m ²
III	kavling besar dengan luas 600 – 1.000 m ²
IV	kavling sedang dengan luas 250 – 600 m ²
V	kavling kecil dengan luas 100 – 250 m ²
VI	kavling sangat kecil dengan luas 50 – 100 m ²
VII	tanpa kavling dengan luas di bawah 50 m ²
VIII	rumah susun/ flat

Sumber: Kepmen Kimpraswil No. 327/KPTS/M/2002

Perpetakan tanah yang terdapat pada wilayah studi berupa perumahan, perkantoran, pendidikan, peribadatan, industri/pergudangan, dan ruang terbuka hijau. Perpetakan tanah tersebut dikembangkan dengan sistem kavling atau sistem blok. Adapun pengembangan sistem blok adalah sebagai berikut:

- Pengembangan dengan sistem blok dilakukan bila ada pihak yang membebaskan seluruh area yang dibatasi secara fisik oleh jalan atau saluran.
- Bila dalam area yang akan dibebaskan terdapat bangunan yang mempunyai nilai kesejarahan atau nilai arsitektural yang khas, maka pengembangan blok harus diarahkan untuk mempertahankan eksistensi bangunan tersebut.
- Konsep perpetakan pada kawasan perencanaan diarahkan pada pengembangan kavling menjadi besar dan tetap.





Gambar 4. Arahkan Blok Perpetakan Lahan
Sumber : Survei Lapangan dan Analisis Data, 2015

Eksisting perpetakan yang terdapat di Kotagede didominasi oleh petak-petak sedang hingga kecil yang mana bangunan di atasnya didominasi oleh bangunan yang diperuntukkan bagi aktivitas perdagangan dan permukiman. Akan tetapi karena kondisi eksisting perpetakan yang ada tidak menunjukkan kesan rapi dan tertata maka diusulkan bahwa rencana perpetakan yang dapat diterapkan pada Kotagede adalah pengembangan perpetakan dengan sistem blok. Sistem ini terutama diprioritaskan bagi petak-petak bangunan perdagangan dan permukiman yang mana mayoritas bangunan tersebut merupakan bangunan yang dimiliki oleh perseorangan. Pengembangan sistem blok pada bangunan perdagangan dan permukiman yang dimiliki oleh perseorangan di Kotagede dapat dilakukan dengan cara melakukan pembebasan di sejumlah area perdagangan dan permukiman yang tidak sesuai dengan arahan, baik arahan guna tanah maupun intensitas bangunannya untuk kemudian dikembangkan secara lebih terarah baik dalam segi intensitas bangunannya maupun dalam segi estetika bangunan yang antara lain dapat dilihat dari rencana tampilan bangunan. Pengembangan sistem blok tersebut yaitu pada sepanjang koridor jalan utama di Kotagede merupakan blok perdagangan perak dan pada lapisan dalam merupakan blok permukiman.

Petak bangunan permukiman di Kotagede yang pada eksistingnya berkembang secara sporadis dapat ditata dengan cara dikembangkan melalui

sistem blok. Seluruh area permukiman yang ada dibebaskan untuk kemudian disatukan ke dalam blok-blok permukiman. Hal yang perlu diperhatikan dalam pengembangan petak permukiman adalah bahwa untuk masa yang akan datang bangunan permukiman tidak lagi dibangun secara horizontal melainkan dibangun vertikal guna mengantisipasi kelangkaan tanah di perkotaan, khususnya di wilayah perencanaan.

Sedangkan untuk petak – petak yang di atasnya diperuntukkan bagi bangunan industri dan pergudangan di Kotagede yang pada umumnya juga dimiliki oleh perseorangan dapat dikembangkan dengan sistem blok. Walaupun berbeda dengan petak bangunan perdagangan dan permukiman, petak bangunan industri dan pergudangan yang pada umumnya lebih besar tetap dapat dikembangkan dengan sistem blok. Hal ini dilakukan untuk mendukung fungsi kawasan Kotagede sebagai kawasan wisata budaya dan wisata belanja (perak) sehingga wisatawan yang datang dan berbelanja perak dapat pula melihat bagaimana proses pembuatan kerajinan perak.

Sedangkan untuk petak bangunan fasilitas umum seperti perkantoran maupun fasilitas kesehatan diarahkan tetap, karena kecenderungan yang terjadi saat ini dan prediksi di masa yang akan datang bangunan-bangunan tersebut masih mampu memberikan pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Namun bangunan tersebut tidak diarahkan lebih menonjol dari karakteristik yang akan dikembangkan pada Kotagede yaitu dengan dominasi guna tanah perdagangan dan permukiman. Hal tersebut dilakukan agar bangunan fasilitas umum tidak mencolok dan menimbulkan kesan (*sense of welcoming*) yang berbeda atau bahkan yang salah.

Arahan blok perpetakan tanah ini juga berfungsi untuk mempertahankan eksistensi bangunan. Hal ini dikarenakan kawasan Kotagede banyak terdapat bangunan yang mempunyai nilai kesejarahan atau nilai arsitektural yang dilindungi sehingga upaya

untuk mempertahankannya adalah dengan melakukan rencana blok (zoning). Zoning ini disesuaikan dengan kajian penilaian makna bangunan yang kemudian disesuaikan dengan arahan perkembangan kawasan, sehingga kemudian ditetapkan arahan preservasi bangunan yang sesuai. Adapun pembagian blok perpetakan preservasi bangunan kawasan dibagi menjadi beberapa bagian dengan masing-masing cirinya, sebagai berikut:

1. Preservasi

- perubahan sangat kecil, hanya memerlukan perawatan berkala pada bangunan seperti pengecatan kembali dan pemeliharaan
- apabila kondisi fisik lingkungan buruk dapat dilakukan perbaikan, namun harus sesuai dengan kondisi aslinya
- melibatkan masyarakat dalam pemugaran dan pelestarian lingkungan

2. Rehabilitasi (renovasi)

- perlunya menjaga bentuk asli bangunan dan menyesuaikan kegunaannya untuk masa yang akan datang
- perbaikan pada setiap elemen bangunan yang rusak dan perlunya perawatan berkala
- menambah elemen bangunan *Indische* pada kawasan
- memberikan keringanan PBB, subsidi, pinjaman.

3. Rekonstruksi

- dimungkinkan adanya adaptasi namun tidak mengurangi unsur-unsur keaslian elemen fisik lingkungan
- adanya perbaikan dan mengembalikan kondisi bangunan sedekat mungkin dengan aslinya yang diketahui dan perubahan interior untuk menampung penggunaan baru
- mengembalikan struktur bangunan yang rusak dengan menggunakan bahan bangunan yang baru seperti cat warna atau bahan lainnya yang bentuknya sesuai dengan bangunan aslinya

4. Restorasi

- mengganti setiap elemen yang diganti dengan menghilangkan tambahan atau mengganti komponen dengan meterial baru tetapi dengan bentuk sesuai aslinya
- meningkatkan kondisi bangunan tersebut, boleh diubah bentuk dan wajah dalamnya, tetapi harus disesuaikan dengan pola tampak bangunan dan lingkungan

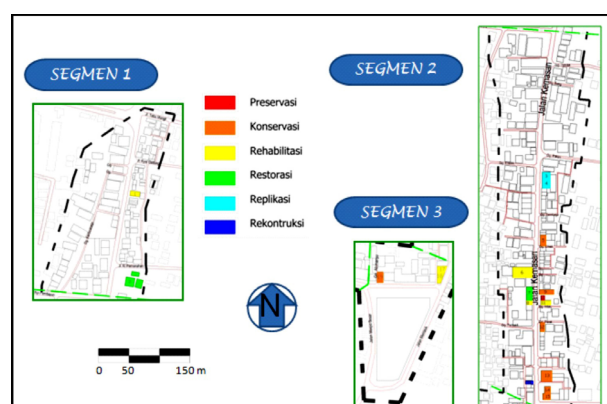
5. Adaptasi

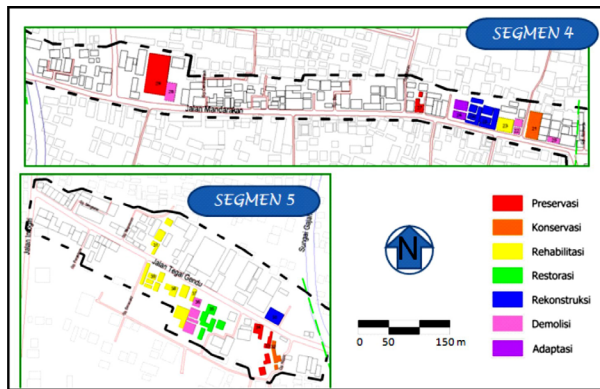
- untuk bangunan yang baru dibangun, maka bentuk dan jenis harus sama pada bangunan yang baru dibangun
- ketinggian bangunan harus disesuaikan dengan bangunan di sekitarnya

6. Bangunan baru

- apabila terdapat bangunan baru, maka bangunan tersebut harus disesuaikan dengan bangunan lama yang sudah ada
- bangunan baru tidak dianjurkan melebihi KLB dari kebijakan yang sudah ada sebelumnya
- adanya keharmonisan bangunan dalam hal ukuran, skala, bentuk, hingga material dan detil bangunan baru dengan bangunan lama
- untuk konstruksi baru, elemen bangunan seperti ukuran, bentuk, desain, proporsi, dan peletakan jalan depan, jendela, dan pintu depan harus disesuaikan dengan bangunan asli

Untuk lebih jelasnya mengenai arahan blok perpetakan untuk arahan preservasi kawasan Kotagede dapat dilihat pada Gambar 5.





Gambar 5. Blok Perpetakan untuk Arahan Preservasi Kawasan Kotagede. Sumber : Survei Lapangan dan Analisis Data, 2015

E. Konsep Zoning dalam Penatagunaan Tanah

Kota dapat dipandang sebagai *man-made object as total architecture*, berupa konsentrasi elemen-elemen fisik spasial yang selalu tumbuh dan berkembang (Rossi 1982). Elemen-elemen fisik tersebut terbentuk karena adanya fungsi-fungsi kegiatan yang berlangsung dalam suatu kota, yang meliputi aktifitas ekonomi, sosial dalam suatu kesatuan tingkah laku kultural dan ritual masyarakat.

Perkembangan kota yang sedemikian pesat semakin dirasakan bahwa beban daya dukung perkotaan akan fungsi dan aktivitas manusia di perkotaan semakin berat. Karena akumulasi aktifitas yang semakin tinggi di pusat kota, mengakibatkan semakin tingginya aksesibilitas, serta terasa bangunan semakin tinggi sehingga apabila fenomena seperti ini tidak diantisipasi akan memberikan dampak negatif pada kualitas fisik lingkungan binaan secara umum, baik yang menyangkut kehidupan alam, fisik arsitektural, maupun aspek kehidupan sosial-budaya masyarakat kota. Oleh sebab itu, dalam pengelolaan lingkungan fisik kota perlu dilakukan pendekatan yang terpadu, yakni pendekatan perancangan kota dengan memperhatikan seluruh aspek fisik dan non fisik kehidupan kota.

Pengembangan kota melalui proses formal

(melalui proses perencanaan dan perancangan) merupakan suatu usaha untuk menciptakan lingkungan fisik kota yang sesuai dengan tuntutan perkembangan fisik spasial maupun perkembangan non-fisik (sosial-budaya, ekonomi, dan politik). Produk perancangan kota harus dapat berfungsi sebagai arahan kebijaksanaan perkembangan, pedoman rancang bangun elemen kota, serta sebagai pranata pengendali yang sesuai dengan konteks perkembangan kawasan kota. Rancangan kota sebagai pranata pengendali kawasan kota, dituntut sebagai bentuk pengendali yang bersifat operasional dan spesifik sesuai dengan karakteristik tiap kawasan atau bagian wilayah kota.

Penatagunaan tanah sebagai bagian dari manajemen pertanahan (*land manajemen*) merupakan sub sistem dari penataan ruang. Istilah penatagunaan tanah diartikan sebagai usaha untuk menata penggunaan tanah. Penatagunaan tanah adalah bentuk kegiatan dari tataguna tanah yang merupakan bagian dari proses pemanfaatan ruang dalam rangka penataan ruang. Sesuai dengan UU 26 Tahun 2007 Pasal 33 yang berbunyi :

- 1) Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.
- 2) Dalam rangka pengembangan penatagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain.
- 3) Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.

- 4) Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan akan melepaskan haknya.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.
- 6) Walaupun penatagunaan tanah disebutkan sebagai bagian dari proses kedua dari penataan ruang, yaitu proses pemanfaatan ruang, akan tetapi prakteknya tidak terlepas dari proses ke satu (perencanaan tata ruang) dan proses ketiga (pengendalian pemanfaatan ruang).

Perencanaan tata guna tanah merupakan inti praktek perencanaan perkotaan. Sesuai dengan kedudukannya dalam perencanaan fungsional, perencanaan tata guna tanah merupakan kunci untuk mengarahkan pembangunan kota. Oleh karena adanya berbagai asumsi-asumsi mengenai pengembangan tata guna tanah yang tidak sama maka sering timbul masalah-masalah yang berkaitan dengan penggunaan tanah itu sendiri. Permasalahan yang sering timbul adalah mengenai hak milik pribadi dan tidak adanya kesepakatan penggunaan tanah bagi kepentingan umum.

Perencanaan guna tanah sebenarnya merupakan pokok masalah perencanaan kota (*urban planning*), sesuai dengan kedudukannya sebagai perencanaan fungsional yang berfungsi sebagai pengarah pembangunan kota. Aspek-aspek yang menentukan perencanaan guna tanah adalah unsur-unsur aktifitas, manusia atau masyarakat, dan lokasi. Rencana guna tanah menyangkut kebijaksanaan-kebijaksanaan pengembangan, pedoman atau aturan pemanfaatan yang tertuang dalam peta-peta rencana penggunaan ruang kota baik secara umum maupun terperinci, dengan penetapan penggunaan ruang pada suatu wilayah tertentu.

Tata guna tanah dalam perancangan kota tidak hanya mengatur pemanfaatan ruang kota (tanah) secara horizontal, tetapi juga mengatur pemanfaatan ruang secara vertikal, agar pemanfaatan ruang kota dapat optimal dan terkendali. Karena pada prinsipnya perancangan kota adalah merupakan perancangan fisik ruang atau lingkungan kawasan kota, yang di dalamnya memuat pranata pengendaliannya. Sehingga aspek pengendalian dalam perancangan kota (*urban design*) merupakan suatu keharusan yang menjamin terwujudnya rancangan suatu kawasan.

Rencana tata guna tanah yang merupakan arahan penggunaan ruang kota, di dalamnya ditentukan penggunaan (fungsi) ruang kota, kepadatan, dan intensitas kategori penggunaan, dengan kata lain rencana tata guna tanah berkaitan dengan zoning atau mintakat suatu kawasan kota.

Pengertian Zoning (pendaerahan/mintakat) berasal dari kata zone yang berarti bagian dari suatu daerah atau wilayah yang terpisah dari wilayah lain yang didasarkan atas macam penggunaan atau peruntukan tanah. Penggunaan Zoning dalam perencanaan kota dimaksudkan sebagai peraturan yang sah dalam penggunaan tanah sebagai penerapan dari usaha memelihara ketertiban guna melindungi masyarakat serta menjaga kebutuhan kehidupan di perkotaan. Peraturan Zoning juga memuat ketentuan-ketentuan untuk penggunaan, kepemilikan, dan penentuan batas-batas cakupan bangunan di dalam ruang kota (lahan kota). Perencanaan Zoning dibuat melalui suatu studi yang mendalam dan komprehensif dari aspek-aspek yang terkait dengan ketentuan perencanaan, kemudian secara hukum disahkan oleh pemerintah dalam bentuk peraturan-peraturan Zoning, yang berfungsi sebagai perangkat pengendali perkembangan pemanfaatan ruang kota. Sebagai perangkat pengendali, seringkali dalam praktek di lapangan ada benturan antara peraturan Zoning yang ada dengan implementasi fisik di lapangan, sehingga dalam pelaksanaan peraturan Zoning

harus selalu dilakukan pengawasan. Meskipun peraturan Zoning sudah memiliki kekuatan hukum yang mengikat, dengan pertimbangan tertentu masih dimungkinkan adanya perubahan dalam Zoning (Catanese 1989).

Pertimbangan perubahan tata guna tanah tersebut dapat disebabkan karena situasi lingkungan alam, kondisi lingkungan binaan yang ada, atau karena kebutuhan yang belum jelas pada saat peraturan Zoning ditetapkan. Perubahan tersebut dapat juga dikarenakan pertimbangan batas-batas Zoning tidak dapat menyelesaikan permasalahan kebutuhan dan kebebasan ruang gerak bagi pemikiran baru atas kemajuan teknologi. Untuk menyesuaikan dengan perkembangan, ketentuan mengenai tata guna tanah dievaluasi setiap 5 tahun untuk lebih menyesuaikan dengan perkembangan kota. Perlu diperhatikan bahwa perubahan ketentuan Zoning harus melalui prosedur formal, dengan pertimbangan-pertimbangan antara lain (Catanese 1989):

- a. Tidak merugikan masyarakat banyak
- b. Merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang sangat mendesak
- c. Untuk melindungi lingkungan yang harus dilestarikan
- d. Pada dasarnya tidak bertentangan dengan rencana induk yang telah disahkan

Zoning sebagai produk perencanaan kota harus mampu berperan sebagai pengendali (*guidelines*) perkembangan kota. Hamid Shirvani (1985) mengemukakan *guidelines* dibuat untuk mengatasi perkembangan rencana yang ada, yang ditujukan untuk mengarahkan bentuk fisik kota. *Guidelines* sifatnya spesifik dan lebih menjamin kualitas ruang kota skala mikro. Hingga saat ini belum ada ketentuan baku tentang pembuatan *guidelines*, namun dengan melihat lingkup skala mikro, maka *guidelines* merupakan kerangka desain pada tingkat distrik, jalan, dan pada skala proyek tertentu.

F. Kesimpulan

Desakan pertumbuhan dan perpindahan penduduk di Kota, pertumbuhan ekonomi dan pemenuhan kebutuhan sarana prasarana fisik di daerah kota tentunya berdampak pada kebutuhan akan tanah dan ruang yang semakin hari harganya semakin mahal dan ketersediaannya semakin terbatas. Kompleksitas permasalahan berbagai kepentingan dan kebutuhan dengan ketersediaan tanah seringkali berdampak buruk terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan sehingga ruang yang ada menjadi tidak teratur, tidak sesuai dan dikhawatirkan terjadi ketidaksinambungan yang akhirnya berujung pada timbulnya bencana serta *slum area* di daerah kota.

Zonasi sebagai kontrol terhadap pemanfaatan ruang dan penggunaan tanah tentunya menjadi bagian penting dalam sebuah pengendalian perencanaan tata ruang. Konsep ini dapat diterapkan sebagai pengendali perencanaan ruang apabila dituangkan dalam wujud peraturan yang mengikat sehingga penggunaan tanah dan pemanfaatan ruang yang menyimpang dapat diminimalisir dan dicegah. Kotagede sebagai kawasan preservasi budaya yang menyimpan nilai sejarah, nilai ekonomi dan nilai budaya yang tak ternilai harganya tentunya membutuhkan penanganan khusus untuk perlindungan kawasan ini. Zoning yang dilakukan pada kawasan preservasi Kotagede merupakan *guideline* (pedoman) untuk mengendalikan terjadinya desain dan konstruksi baru yang tidak sesuai dan merusak karakter bangunan atau lingkungan lama. Pedoman dapat berupa pengendalian terhadap ketinggian bangunan, bahan, *set back*, proporsi, gaya arsitektur, atau perpetakan lahan. Zoning pada kawasan preservasi Kotagede dapat diberlakukan dengan batasan-batasan tambahan secara khusus berkaitan dengan penggunaan dan konstruksi baru yang diijinkan. Beberapa keuntungan melalui zoning dalam tujuan preservasi kawasan Kotagede adalah untuk memperkaya

hasrat kontinuitas, yang berarti memberi kaitan dengan masa lalu serta memberi pilihan untuk tinggal dan bekerja di samping lingkungan modern. Zoning yang telah ditetapkan juga bermanfaat untuk mewariskan arsitektur dan sebagai aset komersial dalam kegiatan wisata khususnya di kawasan Kotagede.

Daftar Pustaka

- Bradstock Ross 2014, 'Countervailing effects of urbanization and vegetation extent on fire frequency on the wildland urban interface: disentangling fuel and ignition effects', *Journal of Landscape and Urban Planning*, Elsevier, Vol. 130, Pages 81-88.
- Bintarto, R 1977, *Pengantar geografi kota*, Yogyakarta, U.P. Spring.
- Budiharjo, Eko 1997, *Tata ruang perkotaan*, Alumni: Bandung.
- Cadwallader, M.T 1985, *Analytical urban geography; spatial pattern and theories*, New Jersey: Prentice Hall.
- Catanese, Anthony, J 1989, *Perencanaan kota*, Jakarta: Erlangga.
- Citra GeoEye 2014, *Kawasan kotagede*, Yogyakarta.
- Ding Chengri, Kung Lai Shih, Wang Ming-Shen 2012, 'Global urbanization and urban management', *Journal of Urban Management*, Vol. 1, No. 1, pages 1 - 2.
- Djoko Soekiman 1993, *Kotagede*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Higano, Y 2013, 'Reflections on theories of social optimization and their relevance for future city management in Japan', *Journal of Urban Management*, Vol. 2, No. 1, pages 67 - 83.
- Kostof, Spiro 1991, *The city shaped: urban patterns and meanings through history*, Little, Brown and Company.
- Rossi, Aldo 1982, *Architecture of the city*, The MIT Press, London: England
- Rupprecht D. Christoph, Byrne, J 2014, 'Informal urban greenspace; a typology and trilingual systematic review of its role for urban residents and trends in the literature', *Journal of Urban Forestry and Urban Greening*, Vol 13, Pages 597-611.
- Sadyohutomo, Multono 2008, *Manajemen kota dan wilayah realita dan tantangan*, Bhumi Aksara.
- Shackleton Chema, Chinyumba, A 2015, 'Multiple benefit and values of trees in urban landscapes in two towns in Northern South Africa', *Journal of Landscape and Urban Planning*, Elsevier, Vol. 136, Pages 76 - 86.
- Shirvani, Hamid, 1985, *The urban design process*, Van Nostrand Reinhold Company: New York.
- Yunus, H.S. 2001, *Struktur tata ruang kota*, Pustaka Pelajar.
- Yunus, H.S. 2005, *Manajemen kota perspektif spasial*, Pustaka Pelajar.

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang.
- Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 327/KPTS/M/2002 tentang Penetapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang.

REKONSTRUKSI BATAS BIDANG TANAH MENGUNAKAN JARINGAN REFERENSI SATELIT PERTANAHAN

Kariyono¹, Eko Budi Wahyono², Tanjung Nugroho³

Abstract: ORS is a GNSS station operating continuously for 24 hours. It is also used as a reference for determining a, both as a *real time* and as *post-processing*. Cors in BPN RI is known as *Jaringan Referensi Satelit Pertanian (JRSP)*. BPN RI has not yet optimized the use JRSP to reconstruct parcel boundaries. The research is aimed at examine the JRSP in reconstructing parcel boundaries. The analysis on lateral displacement tolerance and the difference on the area of parcels was based on technical guidance of PMNA/KBPN No. 3 of 1997 and the t test using the level of significance of $(\alpha)=5\%$. The results were: 1) The reconstruction of parcels using JSRP can be done by firstly implementing the coordinate transfer and the most accurate Helmert coordinate transfer method using a posteriori variance of $(\sigma^2) = 1.143020313$; 2) The lateral transformation and the difference on parcel areas using JRSP suited the tolerance and the result of the t test did not show any significance level of $(\alpha) = 5\%$.

Keywords: reconstruction, parcel boundaries, JRSP

Abstrak: CORS merupakan stasiun GNSS yang beroperasi secara kontinyu selama 24 jam sebagai acuan penentuan posisi, baik secara *real time* maupun *post-processing*. CORS di BPN RI dikenal sebagai Jaringan Referensi Satelit Pertanian (JRSP). BPN RI belum mengoptimalkan pelaksanaan rekonstruksi batas bidang tanah menggunakan JRSP. Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menguji JRSP dalam pelaksanaan rekonstruksi batas bidang tanah. Analisis terhadap toleransi pergeseran lateral dan perbedaan luas bidang tanah hasil rekonstruksi batas bidang tanah menggunakan JRSP berdasarkan Juknis PMNA/KBPN No 3 tahun 1997 dan uji t dengan taraf signifikansi $(\alpha)=5\%$. Hasil penelitian ini adalah : 1) Rekonstruksi batas bidang tanah menggunakan JRSP dapat di laksanakan dengan terlebih dahulu melaksanakan transformasi koordinat dan metode transformasi koordinat yang paling teliti adalah metode Helmert dengan *varian posteriori* $(\sigma^2) = 1.143020313$; 2) Pergeseran lateral dan perbedaan luas bidang tanah hasil rekonstruksi batas bidang tanah menggunakan JRSP memenuhi syarat toleransi dan dari uji t dengan taraf signifikansi $(\alpha) = 5\%$ tidak terdapat perbedaan yang signifikan.

Kata Kunci: Rekonstruksi, Batas Bidang Tanah , JRSP

A. Pendahuluan

Perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan sekarang ini sangatlah pesat. Hal ini juga memacu perkembangan teknologi alat ukur pemetaan dan metode pengolahan data, serta kecepatan dalam

melakukan pemetaan. Salah satu dari perkembangan teknologi penentuan posisi berbasis satelit adalah *Global Navigation Satellite System (GNSS) Continuous Operating Reference System (CORS)*. CORS merupakan stasiun GNSS yang beroperasi secara kontinyu selama 24 jam sebagai acuan penentuan posisi, baik secara *real time* maupun *post-processing*.

CORS di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN dikenal sebagai Jaringan Referensi Satelit Pertanian (JRSP) yang merupakan sebuah teknologi handal dan layak dengan sistem memberi ketelitian tinggi untuk penentuan posisi di permukaan bumi

¹ Penulis adalah Analis Kendali Mutu Pengukuran dan Pemetaan, Bidang Survei Pengukuran dan Pemetaan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN Kantor Wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara, Email: kariyono.atrbpn@gmail.com

² Penulis adalah staf pengajar STPN Yogyakarta, email : ebudiw65@yahoo.co.id

³ Penulis adalah staf pengajar STPN Yogyakarta, email : tj.groho@gmail.com

(Direktorat Pengukuran Dasar BPN RI 2009, 1). JRSP dibangun untuk mempermudah dan mempercepat tercapainya tertib pertanahan, meningkatnya produktifitas dan akurasi, serta meningkatnya kualitas pelayanan kepada masyarakat di bidang survei dan pemetaan (Direktorat Pengukuran Dasar BPN RI 2009, 10). Permasalahan sistem koordinat pada kegiatan survei dan pemetaan dapat teratasi karena pengukuran dengan *receiver* berbasis GNSS menggunakan sistem koordinat yang bereferensi *global* (*georeference*).

JRSP dengan aktivitasnya yang *kontinu*, dapat juga diterapkan untuk *dynamic cadastre*, yaitu sebagai kerangka geodetik yang dinamis dan memiliki akurasi homogen. Dengan adanya referensi yang dinamis, maka titik titik kerangka JRSP dapat mengatasi permasalahan yang ditimbulkan oleh efek geodinamika (Direktorat Pengukuran Dasar BPN RI 2009, 6). Dengan mengembangkan *dynamic cadastre*, dinamika posisi suatu titik dapat dipantau dan kemudian dapat dilakukan koreksi terhadap posisi tersebut sesuai dengan kondisi perubahan yang terjadi. Dengan adanya fakta Indonesia sebagai *dynamic region* yang paling cocok diterapkan adalah *semy dynamic datum* dengan *epoch reference* tertentu (Andreas 2011, 7).

Dengan adanya JRSP yang dapat diterapkan untuk *dynamic cadastre* tersebut sangat penting dijadikan acuan dalam perubahan posisi titik ikat dan batas bidang tanah yang telah diukur dan didaftarkan pada waktu lampau untuk terjaminnya kepastian hukum terhadap obyek hak. Kepastian hukum terhadap obyek hak atas tanah meliputi kepastian letak, batas dan luas bidang tanah (Abidin 2005, 2). Seringkali dijumpai tanda batas bidang tanah hilang atau bergeser dan untuk mengatasi hilangnya tanda batas fisik bidang tanah tersebut perlu dilakukan rekonstruksi batas bidang tanah.

Permasalahan rekonstruksi batas bidang dengan menggunakan teknologi JRSP adalah pengukuran terdahulu yang menggunakan kerangka referensi yang berbeda yaitu JRSP BPN RI terikat

pada kerangka referensi global *International Terrestrial Reference Frame* 2008 (ITRF 2008) sedangkan sebelumnya berdasarkan Datum Geodesi Nasional 1995 (DGN 95) dengan acuan *International Terrestrial Reference Frame* 1992 (ITRF 92) pada *epoch* 1993. Menurut Mustaqim (2013, 51) menyatakan akibat penggunaan sistem kerangka referensi yang berbeda pergeseran lateral rata-rata sebesar 0,991 meter ke arah $43,953^\circ$ dari utara, dimana *base station* pengukuran menggunakan ITRF 2008 sedangkan TDT pengukuran menggunakan DGN 95. Dengan adanya hal tersebut akan berdampak terhadap pekerjaan survei dan pemetaan di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN salah satunya dalam kegiatan rekonstruksi batas bidang tanah.

Dengan adanya pergeseran posisi tersebut maka koordinat (TDT) dan batas bidang tanah berdasarkan pengukuran dengan sistem lama tidak bisa secara langsung digunakan dalam pelaksanaan rekonstruksi batas bidang tanah. Maka perlu adanya pengukuran koordinat pengamatan antar *epoch reference* (Nugroho 2013, 259). Koordinat tersebut dapat bermanfaat untuk mengetahui besar dan arah dislokasi posisi titik ikat dan batas bidang tanah serta dapat digunakan untuk melakukan transformasi koordinat dalam suatu pemetaan kadastral antar waktu sehingga dapat menunjang kesahihan data pendaftaran tanah sehingga mampu menjamin kepastian hukum obyek hak atas tanah.

B. Tinjauan Pustaka

1. Titik Dasar Teknik

Menurut pasal 1 butir 13 PP No.24/1997, Titik Dasar Teknik adalah titik yang mempunyai koordinat yang diperoleh dari suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu sistem tertentu yang berfungsi sebagai titik kontrol atau titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas. TDT dibagi ke dalam beberapa orde berdasarkan tingkat ketelitian dan kerapatan titik. Spesifikasi TDT dapat dilihat pada tabel 1 berikut ini:

Tabel 1. Spesifikasi Titik Dasar Teknik

TDT	Kerapatan	Instansi	Metode Pengukuran
Orde 0	≥ 50 km	Bakosurtanal	GPS
Orde 1	± 20 s.d 50 km	Bakosurtanal	GPS
Orde 2	± 10 km	BPN	GPS
Orde 3	± 1 s.d 2 km	BPN	GPS
Orde 4	± 150 m	BPN	Poligon

Sumber: SNI Jaring Kontrol Horisontal Tahun 2002

2. Rekonstruksi Batas Bidang Tanah

Secara bahasa “merekonstruksi” adalah mengembalikan dalam arti meletakkan kembali patok-patok batas bidang tanah yang hilang atau berpindah tempat namun yang telah terukur sebelumnya ke posisi asalnya (artinya panjang sisi, bentuk, luas dan letak bidang tanah sama antara sebelum dan sesudah rekonstruksi) berdasarkan dokumen yang tersedia atau alat bukti *valid* lainnya (Mardiyono dkk. 2009, 72). Dokumen yang diperlukan untuk keperluan rekonstruksi yang tersedia bisa berbagai macam, mulai dari Gambar Ukur, Surat Ukur, Peta Pendaftaran dan dokumen lainnya (Deputi Bidang Informasi Pertanahan BPN 2001, 45). Untuk merekonstruksi batas bidang tanah, data yang paling utama adalah data dari Gambar Ukur karena data tersebut berasal dari pengamatan di lapangan.

Prinsip rekonstruksi adalah pegangan, acuan atau panduan yang tidak perlu dibuktikan karena kebenarannya secara umum telah terwujud dengan sendirinya. Prinsip-prinsip rekonstruksi menurut Mardiyono dkk. (2009, 73) adalah sebagai berikut:

- Semua yang tercantum dalam dokumen pengukuran dianggap benar;
- Metode rekonstruksi minimal sepadan dengan metode saat pengukuran;
- Hasil rekonstruksi merupakan hasil baru yang minimal memiliki ketelitian yang sepadan dengan sebelumnya;
- Rekonstruksi adalah proses surveyor menemukan kembali batas yang benar.

Prinsip rekonstruksi batas bidang tanah tersebut diterapkan dalam rekonstruksi batas bidang tanah baik secara terestris maupun menggunakan GPS. Secara terestris rekonstruksi titik batas bidang tanah menggunakan pita ukur/EDM sebagai alat ukur jarak, theodolite/total station sebagai alat ukur sudut. Menurut Abidin (2006, 232) pada prinsipnya ada dua metode perekonstruksian batas dengan GPS yang dapat diaplikasikan, yaitu metode langsung dan metode tidak langsung. Metode langsung perekonstruksian titik-titik batas bidang tanah dilakukan hanya menggunakan GPS, yaitu dengan langsung mencari koordinat titik-titik batas bidang tanah yang diinginkan dan metode *diferensial* GPS secara *realtime* perlu diaplikasikan. Sedangkan metode tidak langsung dilaksanakan dengan dua buah titik bantu di sekitar lokasi bidang tanah ditentukan koordinatnya secara *diferensial* dengan GPS terhadap suatu titik dasar teknik terdekat. Dari dua titik bantu GPS tersebut dengan menggunakan data jarak dan sudut, yang dihitung dari data koordinat titik batas dan titik bantu, maka titik batas dapat direkonstruksikan kembali di lapangan. Perkembangan teknologi penentuan posisi dengan JRSP yang dikembangkan oleh BPN RI dapat digunakan untuk pelaksanaan rekonstruksi batas bidang tanah. Untuk mengetahui rekonstruksi batas bidang tanah dengan JRSP memenuhi toleransi yang ditetapkan atau tidak perlu ada pegujian terhadap hasil dari rekonstruksi batas bidang tanah tersebut.

Untuk menghasilkan rekonstruksi batas bidang tanah yang akurat perlu adanya standarisasi. Dalam rekonstruksi batas bidang tanah belum ada standarisasi khusus terhadap ketelitian hasil dari rekonstruksi. Di lingkup pengukuran dan pemetaan di BPN RI telah dikeluarkan Petunjuk Teknis PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 Materi Pengukuran dan Pemetaan Pendaftaran Tanah yang mengatur tentang toleransi pergeseran posisi dan luas terhadap pengukuran lebih dari 2(dua) kali. Sehingga diasumsikan bahwa rekonstruksi titik

batas bidang tanah terdapat toleransi pergeseran posisi yang diperbolehkan setiap titik adalah 10 cm untuk daerah pemukiman dan 25 cm untuk daerah pertanian. Dalam hal luas bidang tanah toleransi luas adalah $\frac{1}{2} \sqrt{L}$ (Petunjuk Teknis PMNA/K.BPN No. 3 Tahun 1997).

3. Gambar Ukur dan Metoda Pengukurannya

Petunjuk Teknis PMNA/K.BPN No. 3 Tahun 1997 (2002, V-15) menyebutkan bahwa Gambar Ukur pada prinsipnya adalah dokumen yang memuat data hasil pengukuran bidang tanah berupa jarak, sudut, azimuth maupun gambar bidang tanah dan situasi sekitarnya. Catatan-catatan pada Gambar Ukur harus dapat digunakan sebagai data rekonstruksi batas bidang tanah. Dalam penelitian ini menggunakan Gambar Ukur dari pengukuran terestris. Metode pengukuran secara terestris diikatkan terhadap Titik Dasar Teknik (TDT). Titik Dasar Teknik adalah titik yang mempunyai koordinat yang diperoleh dari suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu sistem tertentu yang berfungsi sebagai titik kontrol atau titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas.

Metode pengikatan yang sering digunakan adalah metode *offset* cara *trilaterasi* sederhana dan metode *polar* dengan unsur azimuth dan jarak, tiap hasil ukuran dicantumkan dalam Gambar Ukur sesuai dengan aturan penulisan, kecuali pada pengukuran yang dilaksanakan dengan peralatan digital seperti total station, format perekaman datanya akan berlainan (Nugroho 2004, 10).

4. Sistem Kerangka Referensi

ITRF direpresentasikan dengan koordinat dan kecepatan dari sejumlah titik yang tersebar di seluruh permukaan bumi, dengan menggunakan metode-metode pengamatan VLBI, LLR, GPS, SLR, dan DORIS (Subarya 2004, 12). Jaring kerangka ITRF dipublikasikan setiap tahunnya oleh IERS, dan

diberi nama ITRF-yy, dalam hal ini yy menunjukkan tahun terakhir dari data yang digunakan untuk menentukan kerangka tersebut (Badan Standarisasi Nasional. *Standar Nasional Indonesia 19-6724-2002*). Sebagai contoh ITRF 92 adalah kerangka koordinat dan kecepatan yang dihitung pada tahun 1993 dengan menggunakan data IERS sampai akhir tahun 1992. ITRF dapat diperbaharui secara terus-menerus dan yang terbaru adalah ITRF 2008. Pada saat ini kerangka ITRF terdiri dari sekitar 300 titik di permukaan bumi, yang mempunyai koordinat dengan ketelitian sekitar 1-3 cm serta kecepatan dengan ketelitian sekitar 2-8 mm/tahun (Abidin 2001, 45).

Berdasarkan Surat Keputusan Kepala Bakosurtanal Nomor: HK.02.04/II/KA/96 tanggal 12 Februari 1996 menetapkan bahwa setiap kegiatan survei dan pemetaan di wilayah Republik Indonesia harus mengacu DGN 95 atau yang biasa disebut *sferoid* WGS 84. Perwujudan DGN 95 di lapangan diwakili oleh sejumlah titik Jaring Kerangka Geodesi Nasional (JKGN) orde 0 dan 1 yang menyebar di seluruh wilayah Indonesia hasil pengukuran dengan teknologi GPS oleh Bakosurtanal (Badan Informasi Geospasial). Di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, JKGN yang dikembangkan disebut KDKN di mana pengukurannya dengan teknologi GPS dengan ellipsoid referensi WGS 84 yang menyebar di Indonesia baik orde 2, orde 3 maupun orde 4 dengan bereferensi pada DGN 95 (Sunantyo dkk. 2011, 32).

5. Pergerakan Kerak Bumi

Pergerakan lempeng tektonik memiliki pengaruh yang besar pada berbagai fenomena alam, misalnya menyebabkan terbentuknya sesar dan juga terjadinya gempa bumi (Meilano dkk. 2012, 2). Bersamaan dengan gempa terjadi pergeseran titik secara dramatis kisaran centimeter hingga meter.

Dinamika kerak bumi seperti pergerakan lempeng, deformasi pada batas antar lempeng, deformasi akibat mekanisme gempa bumi merupakan

beberapa contoh yang memperlihatkan sifat bumi dinamis, disamping bentuk dinamika lainnya yang begitu kompleks dan beragam. Sifat dinamis bumi ini akan memberikan konsekuensi terhadap status geometrik jaring titik kerangka dasar pemetaan. Salah satu contoh hasil penelitian Abidin dkk (2009, 283) pasca gempa Yogyakarta yang terjadi pada 2006 memperlihatkan hasil deformasi pascaseismiknya dalam arah horizontal adalah sekitar 0,3 sampai 9,1 cm.

Proses geodinamika dan deformasi sedikit banyaknya pasti akan mempengaruhi status geometrik titik-titik kerangka dasar pemetaan. Akibat proses geodinamika dan deformasi, bench Mark/tugu-tugu titik kerangka dasar pemetaan dapat berubah posisinya, sehingga akan mempengaruhi nilai koordinat yang telah didefinisikan sebelumnya. Untuk mengetahui pergerakan titik perlu adanya survei deformasi dan geodinamika. Survei deformasi untuk mengetahui perubahan kedudukan titik secara absolut maupun relatif, sedangkan survei geodinamika untuk memantau pergerakan bumi yang sedang berlangsung.

Jaring Kontrol Geodesi Nasional (JKGN) sebagai titik ikat pengukuran dan pemetaan serta untuk rekonstruksi batas dengan adanya fakta bahwa Indonesia adalah *dynamic region* rentan terhadap pergerakan lempeng tektonik sehingga kondisi geometriaknya berubah sewaktu waktu, maka pendefinisian *semi dynamic datum* pada *epoch reference* tertentu perlu diperhatikan. Menurut Andreas (2011, 4) dengan adanya *epoch reference* tersebut dapat mengadopsi pengaruh deformasi dan geodinamika terhadap set (kumpulan) koordinat dengan pendekatan transformasi ketika melakukan proses rekonstruksi batas bidang tanah atau *redefinisi* sistem.

6. Transformasi Koordinat

Untuk dapat melaksanakan transformasi koordinat, diperlukan titik sekutu atau *commonpoint* (Jurusan Teknik Geodesi FTSP ITB 1997, 57). Titik

sekutu ini merupakan titik-titik yang berada dalam sistem koordinat lama dan sistem koordinat baru. Titik sekutu digunakan untuk mengetahui besarnya parameter transformasi (skala, rotasi, translasi). Setelah parameter diketahui nilainya (berdasarkan hitungan), maka koordinat titik lainnya dalam sistem koordinat lama dapat ditransformasikan ke sistem koordinat baru. Metode transformasi koordinat yang sering digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional adalah metode Helmert, metode Affine dan Metode Lauf.

Metode Helmert dikenal sebagai transformasi sebangun (mempertahankan bentuk, sedang ukuran dilepas) dan dibutuhkan minimal 2 titik sekutu. Metode Affine dan Lauf ini dikenal transformasi tidak sebangun dalam arti ukuran dan bentuk dilepas dan jumlah minimal titik sekutu adalah 3 buah. Metode Affine cakupan wilayahnya kurang dari $36 \times 36 \text{ km}^2$, sedangkan metode Lauf cakupan wilayahnya $300 \times 300 \text{ km}^2$ (Kurniawan dkk. 2006, 5).

7. Jaringan Referensi Satelit Pertanahan

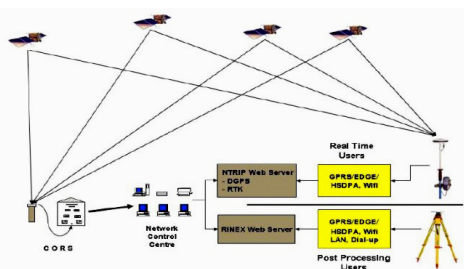
GNSS merupakan sistem satelit navigasi dan penentuan posisi geospasial dengan cakupan dan referensi global yang menyediakan informasi posisi dengan ketelitian bervariasi, yang diperoleh dari waktu tempuh sinyal radio yang dipancarkan dari satelit dan ditangkap oleh *receiver* (Roberts dkk. 2004 dalam Sunantyo 2010, 17). Beberapa satelit navigasi yang merupakan bagian dari GNSS diantaranya adalah GPS milik Amerika Serikat, GLONASS milik Rusia, Galileo milik Eropa, Compass milik China, *the Indian Regional Navigation Satellite System* (IRNSS) milik India, dan *Japan's Quasi-Zenith Satellite System* (QZSS) milik Jepang.

CORS adalah salah satu teknologi berbasis GNSS yang berwujud suatu jaring kerangka geodetik yang pada setiap titik jaringnya terdapat *receiver* yang berguna untuk menangkap sinyal dari satelit-satelit GNSS yang beroperasi secara kontinyu. CORS dapat

digunakan sebagai stasiun acuan dalam penentuan posisi relatif, baik secara *real time* maupun *post-processing*, dengan stasiun CORS sebagai *single base* ataupun sebagai *multi base*.

JRSP merupakan pengembangan teknologi CORS atau teknologi untuk menentukan posisi secara global menggunakan GNSS. Stasiun referensi JRSP dibangun secara permanen pada lokasi yang stabil di beberapa kantor pertanahan yang ada di Indonesia dengan jarak antar stasiun referensi sekitar $\pm 30 - 70$ km (Direktorat Pengukuran Dasar BPN RI. 2009, 8). Stasiun referensi digunakan oleh pengguna (*user*) atau *rover* sebagai referensi dalam penentuan posisi atau koordinat suatu titik atau kumpulan titik pada suatu cakupan atau area secara *real time* maupun *post processing*.

Transfer data JRSP dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu via radio modem dan via internet (Sunantyo 2009, 4). Pada transfer data via radio modem *range* tergantung kekuatan dari radio modem. Melalui internet, data hasil pengamatan dapat diakses untuk penggunaan secara *post processing* maupun *real time*. Data dalam *post processing* diakses dalam format RINEX sedangkan untuk penggunaan secara *real time* data hasil pengamatan diakses dengan NTRIP (*Networked Transport of RTCM via Internet Protocol*). Konfigurasi sistem JRSP dapat dilihat pada gambar 1 berikut:

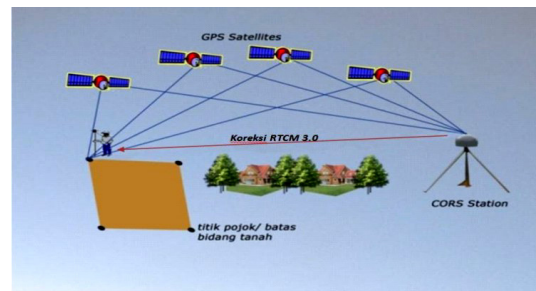


Gambar 1. Konfigurasi Sistem JRSP (Sunantyo, 2009)

Dalam penelitian ini rekonstruksi batas bidang tanah menggunakan JRSP dilaksanakan secara langsung. Pelaksanaan rekonstruksi batas bidang tanah secara langsung dengan *base station* JRSP digunakan sebagai titik acuan yang telah diketahui koordinatnya, sedangkan *receiver* digunakan sebagai

rover yang bergerak mencari koordinat dari titik batas bidang tanah yang telah diketahui koordinatnya. Selain lokasi yang terbuka dan bebas dari obstruksi, pengukuran metode *real time* mensyaratkan adanya jaringan internet pada lokasi bidang tanah yang akan diukur, sehingga diperlukan media komunikasi internet melalui suatu provider.

Pelaksanaanya rekonstruksi batas bidang tanah dengan JRSP menggunakan data koordinat yang ada dalam Gambar Ukur, kemudian koordinat tersebut dicari di lapangan dengan metode *realtime*. Konsepnya dapat dilihat pada gambar 2 berikut:

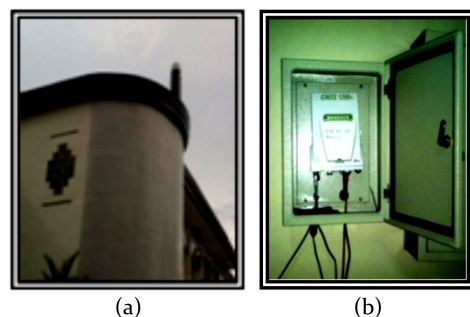


Gambar 2. Pelaksanaan Rekonstruksi Batas Bidang Tanah Secara Langsung Menggunakan JRSP (Abidin, 2006)

C. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Desa Banyuraden, Kecamatan Gamping, Kabupaten Sleman. *Base station* yang digunakan adalah *base station* Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dengan koordinat $X=293486.407$, $Y= 647745.779$ dan $Z=256.791$. Antena dan receiver *base station* nya dapat di lihat pada gambar 3 berikut:



Gambar 3 (a) antena EICA AR25 LEIT
(b) receiver Leica GRX 1200+GNSS. (Sumber: Kantor Pertanahan Kab. Sleman, 2014)

2. Data

Data yang digunakan dalam penelitian antara lain: (a) data koordinat hasil pengukuran bidang tanah secara terestris yang diperoleh tanggal 19 Februari 2014 di lokasi penelitian Desa Banyuraden; (b) data koordinat hasil pengukuran *receiver* GNSS yang terformat dalam *RINEX* (pengukuran *post processing*) yang diperoleh tanggal 20 dan 21 Februari 2014 di Desa Banyuraden; (c) koordinat TDT orde 3 pada Buku Tugu tahun 1996 di lokasi penelitian Desa Banyuraden; (d) Data pergeseran lateral dan perbedaan luas bidang tanah hasil rekonstruksi batas bidang tanah menggunakan JRSP yang diperoleh tanggal 28 Februari 2014 di Desa Banyuraden.

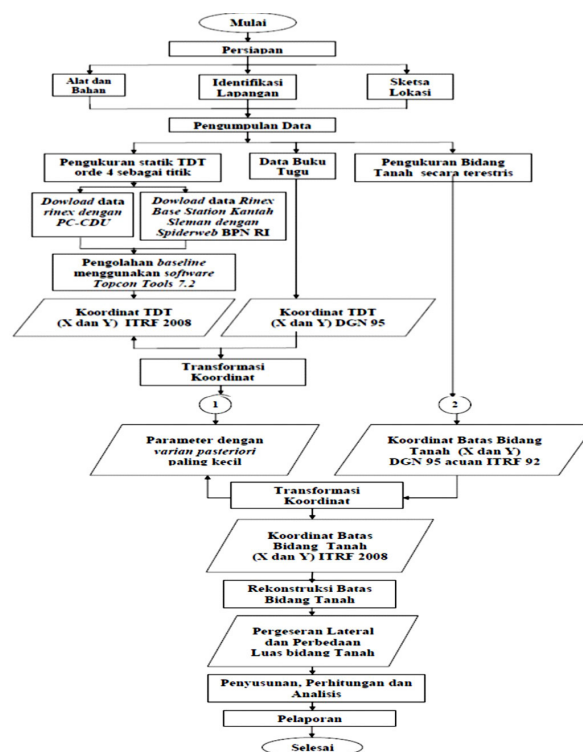
3. Peralatan

Peralatan yang digunakan dalam penelitian meliputi: (a) *Receiver* tipe geodetik *double frequency* sebanyak 2 buah merk Topcon Hiper Ga (*Base* dan *Rover*); (b) *Rover* CORS merk JAVAD TRIUMP-VS; (c) *Base station* JRSP Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman; (d) Pita ukur; (e) Total Station Leica TC 407; (f) *Autocad Map* 2004; (g) Program Topcon Link v.8.2; (h) Program PCCDU versi 2.1.14p1 *Lite*; (i) Program Topcon Tools v. 7.2; (j) Program Microsoft Excel versi 2007; (k) Program SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*) *Statistics* 16.0; (l) Program Microsoft Office versi 2007; (m) Laptop Acer 2930Z; SIMCARD Simpati (Telkomsel); (n) Aplikasi *Spiderweb* BPN RI; (o) Aplikasi *Arc Gis* 9.3; (p) Aplikasi *Google Earth*.

4. Populasi dan Sampel

Dalam penelitian ini populasi adalah seluruh titik batas bidang tanah. Sedangkan sampel yang digunakan adalah 24 batas bidang tanah (15 bidang tanah). Pengambilan sampel dilakukan secara acak sederhana (*simple random sampling*) dimana setiap populasi memiliki kesempatan yang sama untuk diambil sebagai sampel penelitian.

5. Tahapan Pelaksanaan Penelitian



Gambar 4. Diagram Alir Penelitian

6. Teknik Analisis Data

Melaksanakan transformasi koordinat dengan metode Helmert, Affine dan Lauf. Mencari masing-masing *varian pasteriorinya* dengan rumus sebagai berikut:

$$\sigma^2 = \frac{\mathbf{v}^T \mathbf{v}}{r}$$

Keterangan

σ^2 = *varian pasteriori*; V = Matrik residu dan
r = *degree of freedom*

Melaksanakan analisis data berdasarkan Juknis PMNA/K.BPN No 3 Tahun 1997 dan uji t.

a. Pergeseran Lateral

Berdasarkan Juknis PMNA/K.BPN No 3 tahun 1997 pergeseran lateral ini dengan nilai toleransi 10 cm daerah pemukiman dan 25 cm untuk daerah pertanian

Rumus pergeseran lateral;

$$dLi = \sqrt{(Xi - xi)^2 + (Yi - yi)^2}$$

Keterangan

dLi = Pergeseran Lateral titik I; Xi, Yi = Koordinat

titik batas bidang tanah dalam Gambar Ukur;
 x_i, y_i = Koordinat titik batas bidang tanah hasil
 rekonstruksi JRSP.

Uji t (taraf $\alpha = 5\%$)

$$t = \frac{dL}{S/\sqrt{n}}$$

Keterangan : dL = Rata-rata penyimpangan
 lateral posisi; S = Simpangan Baku penyimpangan
 lateral; n = Jumlah sampel.

Untuk dapat menguji apakah harga t_{hitung} perhitungan dengan rumus di atas sama dengan nol atau tidak berbeda secara signifikan, maka perlu dikonsultasikan dengan t_{tabel} dengan memakai tingkat kepercayaan 95 % dan besar derajat kebebasan untuk uji t adalah dengan $n-1$ (Sugiyono 2002, 93). Jika $t_{tabel} \leq t_{hitung} \leq + t_{tabel}$, maka tidak terdapat perbedaan yang signifikan terhadap pergeseran lateral batas bidang tanah hasil rekonstruksi menggunakan JRSP.

b. Perbedaan Luas

Berdasarkan Juknis PMNA/K.BPN No 3 tahun 1997 toleransi perbedaan luasnya adalah sebagai berikut:

$$T = 1/2 \sqrt{L}$$

Keterangan: T = Toleransi selisish/perbedaan luas; L = Rata-rata luas

Uji t (taraf $\alpha = 5\%$)

Keterangan : e = Nilai rata-rata perbedaan luas.;

Se = Simpangan baku perbedaan luas;

n = Jumlah sampel

Untuk dapat menguji apakah harga t_{hitung} perhitungan dengan rumus di atas sama dengan nol atau tidak berbeda secara signifikan, maka perlu dikonsultasikan dengan t_{tabel} dengan memakai tingkat kepercayaan 95 % dan besar derajat kebebasan untuk uji t adalah dengan $n-1$ (Sugiyono 2002, 93). Jika $t_{tabel} \leq t_{hitung} \leq + t_{tabel}$, maka tidak terdapat perbedaan yang signifikan terhadap perbedaan luas bidang tanah hasil rekonstruksi menggunakan JRSP.

D. Hasil dan Pembahasan

1. Transformasi Koordinat Datum Geodesi Nasional 1995 (DGN 95) dengan Acuan ITRF 92 ke ITRF 2008

a. Titik Sekutu Transformasi Koordinat

Titik sekutu pada sistem koordinat lama adalah TDT yang dilaksanakan pengukuran tahun 1996 berdasarkan DGN 95 (ITRF 92 pada *epoch* 1993). Titik sekutu berdasarkan sistem koordinat baru yaitu ITRF 2008 diukur secara statik pengolahan data *post processing* yang diikatkan menggunakan titik tetap dari *base station* JRSP Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman. Pengukuran statiknya menggunakan alat Topcon Hyper Ga. Data *rinex base station* JRSP Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman diperoleh dengan melakukan pengunduhan melalui *spiderweb* BPN RI yang dapat diakses pada <http://www.bpnri-cors.net/spiderweb>. Pengolahan data *post processing* menggunakan software komersial *Topcon Tools 7.2 demo mode* tanpa menggunakan *dongle* di karenakan titik yang akan diolah hanya 5(lima) buah titik.

Pada hasil pengolahan data diketahui bahwa dengan jarak *baseline* sekitar 8 km didapat *horizontal precision* 0,003 m (pada *baseline* SLM1-TDT 002), 0,003 m (pada *baseline* SLM1-TDT 103P), 0,004 (pada *baseline* TDT B1-TDT TB2), 0,001m (pada *baseline* TDT TB1-TDT 002), 0,001m (pada *baseline* TDT TB2-TDT 002), 0,001m (pada *baseline* TDT TB2-TDT 103P) dan 0,001m (pada *baseline* TDT 002-TDT 103P). Dikarenakan perbedaan pengikatan tersebut maka koordinat yang dihasilkan pun berbeda. Besar dan arah pergeseran lateral akibat perbedaan pengikatan antara DGN 95 dengan acuan ITRF 92 dan ITRF 2008 dapat di lihat pada tabel 2 berikut ini :

Tabel 2. Titik Sekutu Transformasi Koordinat

Titik	Koordinat lama (DGN 95 acuan ITRF 92)		Koordinat Baru (ITRF 2008)		ΔX (m)	ΔY (m)	ΔL (m)	Azimuth		
	X (m)	Y(m)	X(m)	Y(m)				o	'	"
TDT 002	292929.439	639386.131	292930.044	639386.890	0.605	0.759	0.971	38	33	30.24
TDT 103P	293088.510	639325.651	293089.115	639326.409	0.605	0.758	0.970	38	35	32.41
TDT TB 2	293066.491	639220.045	293067.096	639220.804	0.605	0.759	0.971	38	33	30.24
TDT TB 1	292902.266	639261.475	292902.871	639262.234	0.605	0.759	0.971	38	33	30.24

Sumber: Hasil Pengolahan Data Primer Tahun 2014.

Berdasarkan tabel 2 tersebut dapat diketahui bahwa besarnya pergeseran lateral pengukuran terhadap DGN 95 dengan acuan ITRF 92 dan ITRF 2008 adalah 0,971 meter, sedangkan arah pergeserannya adalah $38^{\circ} 33' 30,24''$ dari titik utara.

Menurut Subarya (2013, 15) perihal DGN 95 dengan laju kecepatan (*velocity rate*) permukaan pulau jawa rata-rata 27mm/tahun. Dengan melihat hal tersebut bahwa pada tahun 2014 ini waktu telah berlalu ± 18 tahun sejak 12 februari 1996. Sehingga posisi awal telah berubah sebesar $18 \times 27 \text{ mm} = 486 \text{ mm} = 0,486$ meter. Namun dalam hal ini hasil perhitungan terdapat $\pm 0,971$ meter perbedaan mengikat antara ITRF 2008 dan DGN 95 acuan ITRF 92. Perbedaan yang cukup signifikan antara ITRF 2008 dengan DGN 95 dengan acuan ITRF 92 disebabkan oleh karena dokumentasi pendefinisian mengenai DGN 95 yang masih kurang jelas (Mustaqim 2013, 52).

Selain itu Mausaura (2012, 49) pergeseran TDT yang ada di wilayah Kabupaten Bantul terdapat pada kuadran yang sama yaitu kuadran I atau ke arah utara timur. Arah pergeseran utara timur ini sama dengan hasil penelitian penulis di Desa Banyuraden, Kecamatan Gamping, Kabupaten Sleman. Arah pergeseran ini kemungkinan terjadi kesalahan sistematik yang dipengaruhi oleh beberapa faktor. Salah satu faktor adalah gempa bumi Yogyakarta pada tahun 2006 yang menggunakan kawasan Bantul, Yogyakarta, Sleman, dan Klaten. Merujuk pada penelitian yang dilakukan oleh Abidin, dkk (2009, 10), nampak bahwa deformasi *koseismik* gempa Yogyakarta pada tahun 2006 sebesar 10 sampai dengan 15 cm dan deformasi *pascaseismik* hingga tahun 2008 sebesar 0,3 sampai

dengan 9,1 cm. Jadi, masih besar kemungkinan pergerakan *pascaseismik* terus berlanjut hingga diadakan penelitian ini.

Faktor lain menurut Andreas dkk (2011, 9) permasalahan status geometrik dari titik-titik kerangka dasar pemetaan nasional akibat konsekuensi dari dinamika bumi, dan akibat ketidakcermatan dalam pengolahan data. Permasalahan ini baik kita sadari atau tidak akan mempengaruhi pekerjaan survei dan pemetan. Faktor lainnya adalah karena cara pengukuran yang berbeda. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengkajian lanjut sebab perbedaannya yang bersifat sistematis ini.

b. Parameter dan Varian Posteriori Transformasi Koordinat

Terdapat beberapa model dalam transformasi koordinat yang digunakan di lingkungan BPN RI diantaranya metode Helmert, metode Affine dan metode Lauf. Parameter masing-masing metode dapat dilihat pada tabel 3, 4 dan 5 berikut:

Tabel 3. Parameter Transformasi Metode Helmert

Parameter	Nilai
P	0.999999367
Q	-2.15322E-06
A	-0.5859375
B	1.796875

Sumber: Hasil Pengolahan Data Primer Tahun 2014.

Tabel 4. Parameter Transformasi Metode Affine

Parameter	Nilai
A	1.000000011
B	7.45058E-09
C	-4.03076E-06
D	0.99999693
C1	0.59375
C2	3.90625

Sumber: Hasil Pengolahan Data Primer Tahun 2014.

Tabel 5. Parameter Transformasi Metode Lauf

Parameter	Nilai
a1	9.53674E-07
a2	-5.72205E-06
b1	0.25
b2	2
C1	524288
C2	0

Sumber: Hasil Pengolahan Data Primer Tahun 2014.

Hitungan transformasi koordinat metode Helmert, metode Affine dan metode Lauf tersebut menghasilkan *varian posteriori* sebagaimana di tunjukkan pada tabel 6 sebagai berikut:

Tabel 6. Varian Posteriori Transformasi Koordinat

No	Metode Transformasi	Data Lebih <r>	Varian Posteriori < σ^2 >
1	Helmert	4	1.143020313
2	Affine	2	8.805661004
3	Lauf	2	1.37439E+11

Sumber: Hasil Pengolahan Data Primer Tahun 2014.

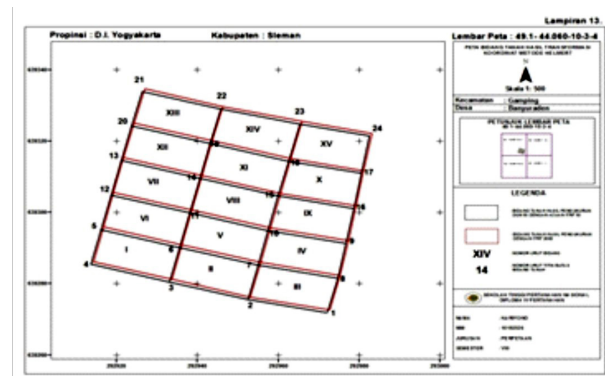
Berdasarkan tabel 6 tersebut dapat di ketahui bahwa *varian posteriori* transformasi koordinat metode Helmert lebih kecil dibandingkan transformasi koordinat metode Affine dan metode Lauf sehingga metode transformasi koordinat yang paling teliti adalah metode Helmert.

c. Transformasi Koordinat Batas Bidang Tanah

Sebelum di lakukan rekonstruksi batas bidang tanah menggunakan JRSP, koordinat batas bidang

tanah hasil pengukuran secara terestris pengikatan ke DGN 95 dengan acuan ITRF 92 ditransformasi ke ITRF 2008 menggunakan transformasi koordinat metode Helmert dengan parameter sesuai dengan tabel 3.

Secara visual hasil dari transformasi koordinat batas bidang tanah menggunakan metode Helmert menghasilkan bentuk *konform* (sama bentuk/sama sudut), hal inidapat di lihat pada gambar 5 berikut:



Gambar. 5. Peta Hasil Transformasi Koordinat Batas Bidang Tanah Menggunakan Metode Helmert. (Sumber : Pengolahan Data Primer Tahun 2014)

2. Pergeseran Lateral dan Perbedaan Luas Bidang Tanah Hasil Rekonstruksi Batas Bidang Tanah Menggunakan Jaringan Referensi Satelit Pertanian

a. Pergeseran Lateral Hasil Rekonstruksi Batas Bidang Tanah Menggunakan JRSP

Sebelum dilaksanakan pengukuran rekonstruksi batas bidang tanah menggunakan JRSP terlebih dahulu data koordinat batas bidang tanah hasil pengukuran terestris yang sudah ditransformasi koordinat ke ITRF 2008 dimasukkan ke dalam rover Javad Triumph -VS dan dilakukan *setting* alat sesuai buku panduan.

Sebelum pelaksanaan rekonstruksi batas bidang tanah menggunakan JRSP dengan alat rover Javad Triumph-VS di pastikan pada alat solusi RTK *fixed* baru selanjutnya di lakukan pencarian titik batas yang akan di rekonstruksikan di lapangan. Dalam penelitian ini data yang akan direkonstruksikan menggunakan proyeksi TM 3°. Hasil rekonstruksi

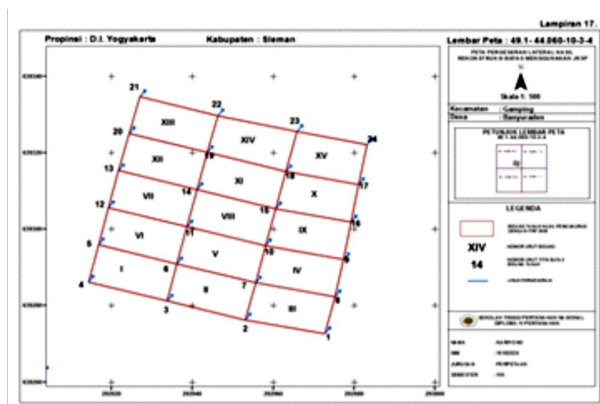
batas bidang tanah tersebut dapat di lihat pada tabel 7 berikut:

Tabel 7. Pergeseran Lateral Hasil Rekonstruksi Menggunakan JRSP

Titik	Pergeseran Lateral Hasil Rekonstruksi	
	Jarak (m)	Arah
1	0.070	Utara- Timur
2	0.052	Utara- Timur
3	0.048	Utara- Timur
4	0.050	Utara- Timur
5	0.042	Utara- Timur
6	0.045	Utara- Timur
7	0.044	Utara- Timur
8	0.070	Utara- Timur
9	0.060	Utara- Timur
10	0.052	Utara- Timur
11	0.050	Utara- Timur
12	0.050	Utara- Timur
13	0.047	Utara- Timur
14	0.050	Utara- Timur
15	0.040	Utara- Timur
16	0.066	Utara- Timur
17	0.060	Utara- Timur
18	0.042	Utara- Timur
19	0.050	Utara- Timur
20	0.050	Utara- Timur
21	0.048	Utara- Timur
22	0.048	Utara- Timur
23	0.050	Utara- Timur
24	0.078	Utara- Timur

Sumber: Hasil Pengolahan Data Primer Tahun 2014.

Secara visul pergeseran lateral tersebut dapat dilihat pada gambar 6 berikut ini:



Gambar 6. Peta Pergeseran Lateral Hasil Rekonstruksi Batas Bidang Tanah Menggunakan JRSP. (Sumber : Pengolahan Data Primer Tahun 2014)

Teknik analisis data terhadap pergeseran lateral batas bidang tanah menggunakan dua cara yaitu sebagai berikut:

1) Juknis PMNA/K.BPN No 3 Tahun 1997

Sesuai dengan tabel 7 tersebut terlihat bahwa pergeseran lateral hasil rekontruksi batas bidang tanah menggunakan JRSP terendah sebesar 4 cm meter s/d 7,8 meter. Toleransi pergeseran lateral yang ditetapkan berdasarkan Juknis PMNA/KBPN No 3 Tahun 1997 adalah 10 cm untuk daerah pemukiman dan 25 cm untuk daerah pertanian. Dengan demikian, pergeseran hasil rekonstruksi batas bidang tanah menggunakan JRSP memenuhi syarat toleransi yang telah disyaratkan.

2) Uji t

Uji t (*two tail test*) pergeseran lateral pada taraf signifikansi (α) 5% menggunakan SPSS 16.0 dan hasilnya dapat dilihat pada tabel 8 berikut:

Tabel 8. Hasil uji t Pergeseran Lateral $\alpha = 0,05$ dengan SPSS 16.0 One-Sample Test

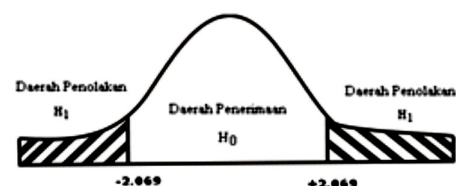
	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Pergeseran	24	.0526	.00978	.00200

Sumber: Pengolahan data primer dengan SPSS 16.0, Tahun 2014

One-Sample Test

	t	Df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
Pergeseran	1.295	23	.208	.00258	-.0015	.0067

Berdasarkan tabel 8 diatas maka dapat dilihat bahwa $t_{hitung} = 1.295$ sedangkan $t_{tabel} \pm 2.069$ dalam hal ini berarti t_{hitung} berada pada daerah penerimaan yang dapat di lihat pada kurva berikut:



Gambar 7. Nilai Kritis Pengujian Two Tail untuk $\alpha = 5\%$ $df = 23$.

Selain itu $p\text{-value}$ (2 tailed) = 0,208 lebih besar dari $\alpha = 0,05$, maka dapat disimpulkan bahwa tidak terdapat perbedaan signifikan terhadap pergeseran lateral batas bidang tanah hasil rekonstruksi batas bidang tanah menggunakan JRSP.

b. Perbedaan Luas bidang Tanah Hasil Rekonstruksi Batas Bidang Tanah Menggunakan JRSP

Teknik analisis data terhadap perbedaan luas bidang tanah menggunakan dua cara yaitu sebagai berikut:

1) Juknis PMNA/K.BPN No 3 Tahun 1997

Tabel 9. Perbedaan Luas bidang Tanah Hasil Rekonstruksi Menggunakan JRS

No Bidang	L	? L(m ²)	T($\pm 1/2 ? L$) (m ²)	Penerimaan (Ya/Tidak)
I	199.47	0.000253	7.062	Ya
II	200.6705	0.000254	7.083	Ya
III	201.9094	0.000256	7.105	Ya
IV	200.3025	0.000254	7.076	Ya
V	200.7774	0.000254	7.085	Ya
VI	197.7156	0.00025	7.031	Ya
VII	193.2498	0.000245	6.951	Ya
VIII	201.0995	0.000255	7.090	Ya
IX	201.4282	0.000255	7.096	Ya
X	201.0632	0.000255	7.090	Ya
XI	200.5864	0.000254	7.081	Ya
XII	186.5067	0.000236	6.828	Ya
XIII	193.2802	0.000245	6.951	Ya
XIV	208.6093	0.000264	7.222	Ya
XV	199.9229	0.000253	7.070	Ya

Sumber: Hasil Pengolahan Data Primer Tahun 2014.

Berdasarkan Petunjuk Teknis PMNA/KBPN No 3 Tahun 1997 bahwa syarat dari perbedaan luas adalah $T = \frac{1}{2} "L$. Dalam tabel 9 tersebut dapat dilihat bahwa untuk bidang tanah I s/d XV diterima atau memenuhi toleransi yang dipersyaratkan.

2) Uji t

Uji t ($two\ tail\ test$) perbedaan luas pada taraf signifikansi (α) 5% menggunakan SPSS 16.0 dan hasilnya dapat dilihat pada tabel 10 berikut:

Tabel 10. Hasil uji t Perbedaan Luas $\alpha = 0,05$ dengan SPSS 16.0
One-Sample Test

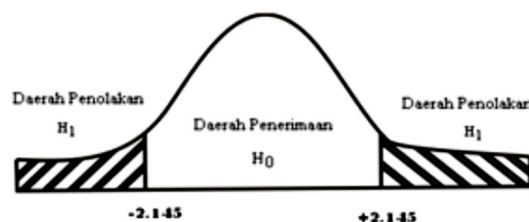
	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Perbedaan_Luas	15	.000252187	.0000063325	.0000016351

One-Sample Test

	T	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
Perbedaan_Luas	1.337	14	.202	.0000021869	-.000001320	.000005694

Sumber: Pengolahan Data Primer dengan SPSS 16.0, Tahun 2014

Berdasarkan tabel 10 diatas maka dapat dilihat bahwa $t_{hitung} = 1.337$ sedangkan $t_{tabel} \pm 2.145$ dalam hal ini berarti t_{hitung} berada pada daerah penerimaan yang dapat di lihat pada kurva berikut:



Gambar 8. Nilai Kritis Pengujian $Two\ Tail$ untuk $\alpha = 5\%$ $df = 14$.

Selain itu $p\text{-value}$ (2 tailed) = 0,202 lebih besar dari $\alpha = 0,05$, maka dapat disimpulkan bahwa tidak terdapat perbedaan signifikan terhadap perbedaan luas bidang tanah hasil rekonstruksi batas bidang tanah menggunakan JRSP.

E. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan hasil dan pembahasan maka dapat ditarik kesimpulan yaitu :

- 1) Rekonstruksi batas bidang tanah tanah menggunakan JRSP dapat dilaksanakan dengan terlebih dahulu melaksanakan transformasi koordinat dan metode Helmert merupakan metode paling teliti dengan *varian posteriori* ()

= 1.143020313.

- 2) Pergeseran lateral hasil rekonstruksi batas bidang tanah dengan rata-rata 0.053 meter memenuhi syarat toleransi yang disyaratkan Juknis PMNA/KBPN No 3 Tahun 1997 yaitu 10 cm untuk daerah pemukiman, 25cm untuk daerah pertanian dan dari uji t pergeseran lateral ($\alpha = 5\%$, $df=23$, $t_{hitung} = 1.295$, dan $p-value = 0,208$) tidak terdapat perbedaan yang signifikan terhadap pergeseran lateral hasil rekonstruksi batas bidang tanah menggunakan JRSP. Untuk perbedaan luas hasil rekonstruksi batas bidang tanah dengan rata-rata 0.000252 m^2 , memenuhi syarat toleransi sesuai Juknis PMNA/KBPN No 3 Tahun 1997 yaitu $T = \frac{1}{2} \sqrt{L}$ dan dari uji t perbedaan luas ($\alpha = 5\%$, $df=14$, $t_{hitung} = 1.337$ dan $p-value = 0,202$) tidak terdapat perbedaan signifikan terhadap perbedaan luas bidang tanah hasil rekonstruksi batas bidang tanah menggunakan JRSP.

Dari penelitian ini, terdapat beberapa saran yang dapat diberikan untuk kemajuan penelitian selanjutnya, yaitu :

- 1) Perlunya pembenahan sistem pengelolaan stasiun JRSP BPN RI karena sistem yang selama ini terpusat dan terkadang sedang dalam keadaan *maintenance* menyebabkan *download* data *RINEX* stasiun JRSP Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman cukup lama;
- 2) BPN RI di harapkan mampu mengoptimalkan pemanfaatan JRSP salah satunya untuk pelaksanaan rekonstruksi batas bidang tanah;
- 3) Perlu dilakukan pendefinisian ulang koordinat tetap (*fixed point*) *base station* JRSP Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman secara berkala oleh BPN RI. Hal ini untuk mengetahui tingkat perubahan posisi *base station* dan terkait konsep penerapan JRSP untuk *dynamic cadastre*.

Daftar Pustaka

- Abidin, H.Z 2001, *Geodesi satelit*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- _____, 2005, 'Rekonstruksi batas persil tanah di Aceh pasca tsunami: beberapa aspek dan permasalahannya', *Jurnal Infrastruktur dan Lingkungan Binaan*, Vol. I No. 2 h. 1-10.
- _____, 2006, *Penentuan posisi dengan gps dan aplikasinya*, Jakarta: P.T. Pradnya Paramita.
- Andreas, Heri 2011, *Epoch Reference 2012, FIT ISI dan seminar nasional 2011*, Semarang, 24 November 2011.
- Badan Pertanahan Nasional 1998, *Petunjuk teknis PMNA/K.BPN No. 3 tahun 1997: materi pengukuran dan pendaftaran tanah*, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta.
- Badan Pertanahan Nasional 2001, *Pegangan petugas ukur: materi pengukuran dan pemetaan kadastral*, Deputy Bidang Informasi Pertanahan, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta.
- Badan Pertanahan Nasional RI 2009, *Pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah dengan CORS/JRSP*, Deputy Survei Pengukuran dan Pemetaan BPN Republik Indonesia, Jakarta.
- Badan Pertanahan Nasional RI 2009, *Pedoman dan petunjuk teknis jaringan referensi satelit pertanahan*, Deputy Survei Pengukuran dan Pemetaan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Jakarta.
- Badan Standarisasi Nasional 2002, *Standart Nasional Indonesia jaring kontrol horisontal SNI 19-6724-2002*, Jakarta.
- Jurusan Teknik Geodesi FTSP ITB 1997, *Petunjuk penggunaan proyeksi TM 30 dalam pengukuran dan pemetaan kadastral, kbb pemetaan sistematik dan rekayasa*. Bandung.
- Kurniawan, Buyung dkk 2004, 'Uji perbandingan metode lauf dan affine dalam transformasi koordinat sistem lokal ke sistem nasional', *Jurnal Widya Bhumi STPN*, Yogyakarta No 15 Tahun 6 November 2006, h.1-13.
- Mardiyono, Yuli dan Arief Syaifullah 2009, *Materi pokok pengukuran dan pemetaan kadastral II*, Cetakan Pertama, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.
- Meilano, Irwan dkk 2012, 'Analisis deformasi gempa

- mentawai tahun 2010 berdasarkan data pengamatan GPS kontinu tahun 2010-2011'. *Jurnal Geofisika* Vol. 13 No. 2 h. 42-51.
- Musaura, Amon Yoga2012, *Pemanfaatan GNSS CORS untuk penentuan titik dasar teknik orde 3 menggunakan metode rapid static dengan moda radial*, Skripsi, Yogyakarta: Jurusan Teknik Geodesi , Fakultas Teknik UGM.
- Mustaqim, Miftah 2013, *Perbandingan antara hasil pengamatan GPS JRSP metode single base dan multi base*, Skripsi, Program DIV STPN Yogyakarta.
- Nugroho, Tanjung 2004, 'Bagaimanakah gambar ukur yang standart? ' *Jurnal Widya Bhumi STPN*, Yogyakarta No. 14 Tahun 5 h.8-14.
- Nugroho, Tanjung 2005, 'Distorsi bentuk dalam transformasi dari UTM ke TM 3°', *Jurnal Widya Bhumi STPN*, Yogyakarta No. 13 Tahun 5 Desember 2005 h. 26-33.
- Nugroho, Tanjung 2013, 'Kadaster 4D: sebuah keniscayaan menurut kondisi geologis Indonesia', *Jurnal Ilmiah Pertanahan Bhumi*, No. 38 Tahun 12, Oktober 2013, hal 253-262.
- Subarya, Cecep 2004, *Jaring kontrol geodesi nasional dengan pengukuran global positioning system dalam itr2000 epoch 1998*, Bogor: Bakosurtanal Pusat Geodesi dan Geodinamika.
- Sugiyono 2002, *Statistika untuk penelitian*. Bandung: CV Alfabeta.
- Sunantyo, T.A 2009, *GNSS CORS infrastructure and standard in Indonesia*, 7th FIG Regional Conference, 19-22 October 2009, Hanoi, Vietnam.
- Sunantyo, T.A 2010, 'Tinjauan status titik dasar teknik dan prospeknya di masa mendatang bagi BPN-RI', *Makalah Seminar Nasional GNSS-CORS*, Jurusan Teknik Geodesi FT, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Sunantyo, T.A dan Jawahir F 2011, 'Jaring kontrol geodetik dinamik di wilayah tektonik Indonesia', *FIT ISI dan Seminar Nasional 2011*, Semarang, 24 November 2011.

KAPITALISME PEDALAMAN DAN PRAKTIK POLITIK ETNOGRAFI

Darmanto¹

Judul *Land's End: Capitalist Relations in an Indigenous Frontier*
Pengarang Tania Murray Li
Penerbit Duke University Press (2014)
Halaman ix + 225

Karya etnografi mengenai penduduk pedalaman cenderung didominasi oleh pandangan hitam-putih mengenai suku-suku terpencil berbudaya unik dan peduli lingkungan yang menghadapi kekuatan merusak dari luar. Buku *Land's End: Capitalist Relations on an Indigenous Frontier* (selanjutnya disebut LE) mengisahkan penduduk pedalaman tetapi tidak menghadirkan cerita sederhana pahlawan-pecundang. Sebaliknya, LE berisi kisah penduduk Lauje di pedalaman Sulawesi Tengah yang aktif terlibat dalam perubahan, mengagumi gaya hidup konsumtif dan aktif memanfaatkan peluang pasar. Berdasar penelitian dua dekade (1990-2009) di dataran tinggi Lauje, antropolog Tania Li mendeskripsikan dan menganalisis hubungan sosial orang Lauje setelah terlibat dengan produksi kakao. Produksi kakao menghasilkan hubungan kapitalis yang tidak hanya menawarkan harapan dan kemakmuran namun juga menciptakan hubungan sosial baru berdasar kelas sosial dan kepemilikan sarana produksi.

Kapitalisme sebagai hubungan sosial

Meskipun perhatian utama buku ini adalah deskripsi etnografi atas kemunculan relasi produksi kapitalis dekade 1990-an, penjelasan historis

formasi posisi dan identitas orang Lauje mengawali bab pertama. Orang Lauje bukanlah orang tertutup. Interaksi dengan penguasa dan pedagang di pesisir berlangsung paling tidak dua abad. Pungutan, pajak, kerja paksa, dan ekstraksi sumberdaya menandai riwayat Lauje dengan kekuatan dari luar—kerajaan pesisir, pemerintah Belanda, dan pemerintah Indonesia paskakolonial. Sementara itu tembakau, jagung dan bawang memerantai hubungan mereka dengan perdagangan global.

Pembacaan sejarah regional dan global ini memberi latar belakang bagi pembentukan relasi kapitalis Sulawesi Tengah. Selama relasi panjang tersebut, posisi geografis dan sosial orang Lauje marjinal. Terletak di teluk Tomini, dataran tinggi Lauje berbukit curam dan terpapar siklus *el-nino* secara rutin. Produksi pertanian dan hasil hutan rentan dilanda kekeringan dan serangan hama, sementara topografi bergelombang membatasi komunikasi dan transportasi. Posisi geografis ini menciptakan hubungan asimetris. Secara sosial, ketimpangan relasi kuasa menempatkan posisi orang Lauje sebagai pihak pinggiran dan membentuk identitas mereka sebagai orang-orang terbelakang. Kedatangan kakao disambut antusias sebagai jalan keluar bagi kemiskinan.

Sebelum kakao, orang Lauje mengembangkan institusi sosial yang mengatur penggunaan tanah dan sumberdaya. Bab kedua menjelaskan orang Lauje memiliki pengaturan tanah yang fleksibel dan menjamin akses bagi kelompok kerabat dan tetangga. Prinsipnya, siapa yang menginvestasikan tenaga kerja dengan membuka hutan maka dialah yang memiliki hak mengolah lahan. Kepemilikan pribadi yang dihasilkan oleh kerja dan keringat diakui, tanpa memandang jenis kelamin. Tekstur sehari-hari hubungan dan lembaga sosial berada

¹ Mahasiswa riset di Kajian Asia Universitas Murdoch dan Departemen Antropologi Budaya dan Sosiologi Pembangunan Universitas Leiden. Email: darmantosimapea@yahoo.com

dalam ketegangan untuk bekerja secara individu dan hidup bersama orang lain. Meskipun mereka mempraktikkan etika berbagi lahan yang dijalankan secara kolektif, institusi mereka tidak mengelaborasi dan mengantisipasi praktik akumulasi, terutama karena, sebelum kakao, tanah masih dianggap melimpah.

Bab ketiga mengisahkan perubahan pengaturan tanah orang Lauje seiring produksi baru. Transformasi ini ditandai dengan munculnya konsep dan istilah *lokasi* yang merujuk pada sebidang tanah yang dapat dimiliki secara pribadi dan dapat dipertukarkan secara individual. Munculnya istilah ini menggambarkan proses penutupan akses lahan bersama yang diatur melalui prinsip investasi tenaga kerja dan pewarisan melalui keturunan bilateral. Kemunculan *lokasi* mengubah lahan bersama menjadi situs kontestasi yang diperebutkan oleh kerabat dan sanak-famili untuk dijadikan tanah pribadi. Proses pengaplingan tanah ini menandai fase krusial dalam hubungan kapitalis yang dikenal sebagai pematokan (*enclosure*). Fase ini melandasi proses akumulasi primitif, sebuah proses ganda yang melibatkan pemisahan petani dengan tanah dan penciptaan tenaga kerja 'bebas'.

Proses pematokan dan akumulasi primitif diikuti oleh perampasan hak dan akses atas lahan bersama. Perampasan ini berlangsung sunyi dan sehari-hari, karena setiap orang berkehendak mengubah nasib. Menariknya, tindakan akumulasi lewat perampasan hak dan akses lahan bersama ini relatif tidak mendapat tentangan moral (hal 97, 151). Orang tak bertanah tidak mengeluhkan kekerasan sosial dari proses pematokan, namun mengeluhkan habisnya cadangan lahan. Mulanya, hampir semua orang Lauje menikmati prospek kemakmuran lewat penguasaan *lokasi* sebanyak mungkin. Segera setelah akumulasi primitif bekerja, hubungan kapitalis menjerat orang Lauje kedalam sirkuit "tanah, kerja upahan, dan kapital" yang bergerak dengan hukum kompetisi. Proses ini tidak bekerja acak. Orang-orang yang terlambat mematok, panen bela-

kangan, gagal produksi atau tidak kuasa memutuskan ikatan kekerabatan akan berakhir menjadi tenaga kerja upahan.

Produksi kakao mentransformasikan pengaturan lahan, memunculkan kepemilikan pribadi, dan menciptakan hubungan sosial berdasar prinsip kerja upahan. Hubungan kekerabatan atas prinsip resiprokal yang mendasari ikatan sosial digeser menjadi sekedar hubungan kerja bayaran. Tepat di bab empat, LE mengembangkan argumen dan menunjukkan bahwa kapitalisme adalah sebuah *hubungan sosial*. Mengelaborasi gagasan Meikson Wood (2002: 3-7), Tania memaparkan bahwa kualitas definitif hubungan kapitalis adalah "memaksa elemen produksi bekerja untuk pasar". Hubungan ini memiliki hukum gerak sendiri yang *memaksa* rangkaian proses sosial orang Lauje ditujukan bagi produksi pasar. Untuk bertahan hidup, tidak ada jalan balik bagi orang Lauje untuk menanam tanaman subsisten atau berproduksi diluar pasar. Mereka harus ikut terlibat dalam produksi tanaman paling kompetitif—baik sebagai pemilik atau pekerja.

Proses pembentukan hubungan kapitalis di Lauje terjadi kurang dalam satu generasi dan berlangsung murni di antara kerabat dan tetangga dekat yang memiliki sejarah sosial yang sama. Akumulasi, penyingkiran, dan kekerasan bukan istilah abstrak, tetapi kenyataan sosial yang ditemui sehari-hari. Ada kisah paman mengambil alih tanah warisan keponakan dengan kekuatan supranatural dan suami mengeksploitasi tenaga kerja istri. Petani yang jatuh bangkrut merelakan tanahnya berpindah tangan ke ipar atau sepupu yang siap dengan uang di tangan. Sementara mereka yang terjatuh hutang untuk biaya pernikahan anak, merelakan ladangnya diambil tetangga. Sebaliknya, petani kaya *harus* meminjam uang di bank atau mengeksploitasi mertua sendiri agar terus mempertahankan produksi. Hubungan kapitalis bekerja bukan sebagai seperangkat teori dan jargon, tetapi merasuk ke dalam kisah orang-orang nyata, yang punya hati serta perasaan.

Etnografi sebagai praktik politik

Buku LE ini tidak hanya menghadirkan pandangan dunia dan tekstur kehidupan orang Lauje seperti banyak karya etnografi brilian. Lebih dari itu, LE membawa kekuatan etnografi sebagai perangkat analisis-kritis ketika ia digabungkan dengan pembacaan sejarah dan pendekatan politik-ekonomi. LE menyegarkan kembali kajian agraria dan membawa perdebatan tentang kapitalisme kembali ke arena percakapan akademik dan perdebatan politik. Sebagai antropolog, Tania Li memiliki kepekaan untuk menautkan rincian hasil observasi, catatan lapangan, dan deskripsi pengalaman dengan bingkai yang dipilihnya secara cermat. Hasilnya, buku ini berhasil memadukan pengalaman etnografi yang bersifat partikular dan lokal dengan pembacaan proses sosial-politik global. Ia juga berhasil memilin cerita yang spesifik tentang orang Lauje dengan pembahasan teoritik klasik mengenai proses pembentukan relasi kapitalis.

Keberhasilan ini dimungkinkan oleh pilihan metodologi. Tania Li tidak memilih situs penelitian berupa desa atau dusun tertentu. Ia melacak 'hubungan sosial' di antara banyak pelaku (individu, keluarga, lingkungan tetangga) tanpa dibatasi oleh unit wilayah. Sebaliknya, LE menggabungkan pelbagai elemen dan proses yang membentuk formasi spasial dan posisi orang Lauje, yang terpisah menjadi tiga kategori batas sosial—orang pesisir, penduduk tengah, dan penduduk pedalaman. Metode ini memberi kesempatan untuk menerapkan 'analisis konjungtur', yang fokus pada "elemen, proses, dan hubungan yang membentuk kehidupan manusia pada ruang dan waktu tertentu" (hal 4). Dengan analisis konjungtur, Tania Li bisa membaca beragam kekuatan yang bertemu pada ruang dan waktu tertentu dan menghasilkan dinamika gerak sejarah spesifik. Analisis konjungtur ini menjelaskan kenapa hubungan kapitalis muncul di pedalaman Lauje pada 1990-an melalui produksi kakao dan kenapa tidak di waktu dan tempat yang lain.

Yang utama, buku ini secara eksplisit diniatkan sebagai kerja politik dalam pengertian Gramsci-an (hal 5). Buku ini berusaha mengembalikan etnografi sebagai kerja-kerja yang 'secara instrinsik bersifat politik' dengan cara menghadirkan rekahan antara kategori dan pemahaman yang dianggap mapan dengan tekstur kehidupan harian yang menyimpan kejutan. Rekahan ini memberi tantangan bagi narasi dominan yang selama ini menawarkan solusi bagi masalah penduduk pedalaman. Secara khusus, Tania menantang wacana tentang penggencaran relasi kapitalis sebagai jawaban atas kemiskinan pedalaman sekaligus mengulas gerakan sosial yang mengabaikan keterasingan orang Lauje karena tidak memenuhi citra dan representasi orang-orang pedalaman yang "baik" berjuang menghadapi kekuatan luar yang "jahat".

Buku ini membawa pertanyaan kunci: kenapa suara orang-orang Lauje ini tidak menjadi perdebatan publik, percakapan politik, kampanye gerakan sosial dan diskusi akademik? Tania Li berpendapat bahwa orang Lauje tidak mendapat perhatian publik karena tidak memadainya pemahaman proses sosial yang menyingkirkan mereka. Narasi modernisasi yang dipegang teguh pemerintah dan agen pembangunan utama (Bank Dunia, IMF) percaya bahwa masalah penduduk yang tersingkir dari pertanian *seharusnya* pergi ke kota mencari kerja di pabrik atau 'sektor informal' (hal 2, 169). Masalahnya, industri di kota-kota di Indonesia tidak tumbuh dan kesempatan menjadi pekerja di luar negeri sangat kompetitif. Kebanyakan orang-orang Lauje yang tersingkir ini tidak baca-tulis, tidak punya kualifikasi formal dan sedikit kemampuan membangun jaringan sosial. Lapangan kerja yang dijanjikan hanya akan membawa penduduk Lauje memindahkan kemiskinan dari pedalaman ke pinggiran kota.

Sementara itu, sarjana sosial dan aktivis sering terperangkap dalam gagasan 'komunitas' pedalaman yang lincah menghindari tekanan negara dengan bergerak mencari lahan-lahan kosong di

sekitar hutan. Gagasan ini berasumsi penduduk pedalaman dapat memperagakan ‘senjata orang-orang kalah’ dan terus berpencah untuk menghindari kekuatan dari luar. Masalahnya, wilayah pedalaman sudah tidak lagi menjadi tempat ideal untuk melarikan diri. Kawasan tapal-batas (*frontiers*) telah dirambah oleh perkebunan, perusahaan kayu, pendatang lapar-lahan, atau ditetapkan sebagai kawasan konservasi (hal 167-169). Banyak penduduk pedalaman terkunci dalam area sempit tanpa bisa bergerak ke mana-mana karena hutan di sekitar sudah diawasi jagawana atau satpam perkebunan.

Gerakan sosial petani cenderung memotret penduduk pedalaman sebagai petani kecil-menengah ideal yang mengembangkan pengaturan lahan yang demokratis, egaliter, dan berorientasi pada tanaman pangan. Gagasan ini mengkampanyekan kedaulatan petani dan mengandaikan bahwa penduduk pedalaman punya ‘otonomi’ untuk mengontrol apa yang mereka tanam agar produksi terus berkesinambungan. Seperti yang ditunjukkan buku ini, pandangan seperti ini ahistoris. Gagasan kedaulatan pangan yang mengidealkan etika subsisten dan produksi terbatas untuk pasar mengabaikan relasi panjang penduduk pedalaman dengan ekonomi global (hal 165). Mereka mengabaikan fakta bahwa orang pedalaman tidak pernah hidup terisolasi dan terlibat dalam ekstraksi sumberdaya selama berabad-abad dan sangat cepat merespon kebutuhan pasar global.

Orang-orang Lauje juga tidak mendapat simpati gerakan sosial mengatasnamakan masyarakat adat karena mereka sulit memenuhi kriteria sebagai masyarakat adat. Penduduk Lauje tidak mudah diidentifikasi dan didengar suaranya karena tidak punya penampilan kultural (tarian, praktik perdukunan, pakaian adat, benda budaya) yang spektakuler. Mereka hidup berpindah-pindah selama ratusan tahun, tidak memiliki ikatan teritorial seperti yang diimajinasikan aktivis gerakan adat dan juga tidak memiliki seperangkat pengaturan lahan

yang menolak relasi pasar. Terlebih lagi, gerakan adat masih bertolak dari politik perbedaan dan abai pada relasi produksi (Sangaji 2012). Pembelaan petani tanpa tanah Lauje juga nyaris asing dalam program kerja pemerintah, perdebatan politik formal di parlemen dan dalam program kerja partai politik. Program-program pembangunan datang dan pergi silih berganti ke pedalaman namun mereka abai pada relasi kuasa dan justru mengekalkan oligarki lokal yang terus mengkonsolidasikan basis ekonomi-politik. Perdebatan politik formal tabu mengungkapkan dan memakai isu-isu kelas.

Jutaan penduduk pedalaman di Indonesia ber nasib seperti orang Lauje. Suara mereka tak terdengar karena praktik kultural, politik, dan perjuangan mereka tidak cukup terkoneksi dengan platform gerakan sosial, produksi pengetahuan dominan, dan praktik politik formal. Masalah mereka tidak teridentifikasi oleh pihak luar karena agensi mereka dan gerakan sosial-politik tidak nyambung. Tepat di sini Tania Li menunjukkan bahwa kerja-kerja etnografi, sebagai praktik politik, dapat menjembatani jarak antara wacana dan pengetahuan dominan tentang *apa yang seharusnya* dengan *apa yang sebenarnya*. Etnografi dapat menghasilkan debat, pemahaman, dan kemungkinan solusi bagi masalah jutaan orang, dengan cara menginterupsi kategori yang telah mapan dan mengkonfrontasi asumsi yang dianggap sebagai kebenaran melalui deskripsi realita yang dialami orang-orang nyata. Buku ini sangat penting untuk diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia dan menjadi pegangan bagi aktivis, sarjana, mahasiswa, dan juga pemegang kebijakan dan petugas partai politik untuk membuka perdebatan produktif dan pemahaman cermat atas tentang nasib orang-orang tersingkir nun jauh di pelosok-pedalaman.

Pustaka:

- Sangaji, Anto 2012, *Masyarakat Adat, Kelas, dan Kuasa Eksklusi*. Kompas, 21 Juni
 Wood, E.M 2002, *The Origin of Capitalism: A Longer View*. London and New York: Verso.